



Sachstand

Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor

Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 123/19
Abschluss der Arbeit: 25. Oktober 2019
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. **Wie wird der Nicht-Finanzsektor definiert und welche Verpflichtetengruppen fallen darunter?** 4
2. **Welche Unterschiede gibt es bei der Aufsicht im Nicht-Finanzsektor? Wer ist in welchen Bundesländern für die Aufsicht zuständig? Weshalb gibt es in der BaFin ein Referat für die Aufsicht des Nicht-Finanzsektors?** 4
3. **Welche Probleme und Missstände werden in der einschlägigen Literatur im Hinblick auf die Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor vorgetragen (dabei auch Stellungnahmen und Berichte aus Anhörungen aus dem Finanzausschuss des Bundestages aufgreifen)?** 7
4. **Weshalb gibt es keine einheitliche aktuelle Verpflichtendatenbank im Nicht-Finanzsektor? Welche Möglichkeiten und Vorschläge gibt es, um diese zu erstellen bzw. besser auszugestalten? Wäre z. B. die Finanzverwaltung in der Lage diese zu erstellen und wo wäre diesbezüglich ein Vorteil gegenüber anderen Stellen? Wer hat sich hierzu geäußert?** 9

1. Wie wird der Nicht-Finanzsektor definiert und welche Verpflichtetengruppen fallen darunter?

Eine gesetzliche Definition des Nicht-Finanzsektors existiert nicht. § 2 Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) zählt in 16 Nummern ohne weitere Unterteilung die Verpflichteten im Sinne des GwG auf.

Eine Unterteilung der Verpflichteten des Finanzsektors und des Nicht-Finanzsektors nimmt die Financial Intelligence Unit (FIU) vor. Danach fallen in den Nicht-Finanzsektor folgende Verpflichtetengruppen des § 2 Abs. 1 GwG:¹

- Finanzunternehmen (Nr. 6),
- Versicherungsvermittler (Nr. 8),
- Rechtsanwälte, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte und Notare (Nr. 10),
- Rechtsbeistände (Nr. 11),
- Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte (Nr. 12),
- Dienstleister für Treuhandgesellschaften, Treuhänder (Nr. 13),
- Immobilienmakler (Nr. 14),
- Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen (Nr. 15) und
- Güterhändler (Nr. 16).

2. Welche Unterschiede gibt es bei der Aufsicht im Nicht-Finanzsektor? Wer ist in welchen Bundesländern für die Aufsicht zuständig? Weshalb gibt es in der BaFin ein Referat für die Aufsicht des Nicht-Finanzsektors?

Die zuständigen Aufsichtsbehörden auch für den Nicht-Finanzsektor regelt § 50 GwG. Danach sind zuständig

- für Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände die jeweils örtlich zuständige Rechtsanwaltskammer (§§ 60, 61 der Bundesrechtsanwaltsordnung),

1 Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2018, Seite 14, unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/FIU/Aktuelles-FIU-Meldungen/2019/fiu_jahresbericht.html?nn=290366, abgerufen am 16. Oktober 2019.

-
- für Patentanwälte die Patentanwaltskammer (§ 53 der Patentanwaltsordnung),
 - für Notare der jeweilige Präsident des Landgerichts, in dessen Bezirk der Notar seinen Sitz hat (§ 92 Nr. 1 der Bundesnotarordnung),
 - für Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer die Wirtschaftsprüferkammer (§ 57 Abs. 2 Nr. 17 der Wirtschaftsprüferordnung),
 - für Steuerberater und Steuerbevollmächtigte die jeweils örtlich zuständige Steuerberaterkammer (§ 76 des Steuerberatungsgesetzes),
 - für die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt, die für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zuständige Behörde (siehe unten) und
 - im Übrigen die jeweils nach Bundes- oder Landesrecht zuständige Stelle.

Unter die im letzten Spiegelstrich genannten fallen somit gemäß obiger Aufzählung die Verpflichteten

- Finanzunternehmen,
- Versicherungsvermittler,
- Rechtsbeistände,
- Dienstleister für Treuhandgesellschaften, Treuhänder,
- Immobilienmakler und
- Güterhändler.

Das Bundesministerium der Finanzen hat 2018 aufgrund einer entsprechenden Anfrage die Länder um Auskunft über die zuständigen Aufsichtsbehörden ausschließlich für Immobilienmakler gebeten.²

In der nachfolgenden Tabelle sind die in den Ländern zuständigen Aufsichtsbehörden für die jeweiligen Verpflichteten enthalten.³ Die aktuellen Gesetze und Verordnungen dazu sind für die meisten Bundesländer bei juris verlinkt (in diesem Fall auf der Seite mit § 50 GwG). Soweit sie nicht vorliegen, wurden sie bei den Ländern vom Fachbereich im Internet recherchiert. Bei den

2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Geldwäsche im Immobiliensektor, Bundestags-Drucksache 19/2449, Frage 27.

3 Eine entsprechende Übersicht mit Rechtsgrundlagen und Adressen, allerdings für die Fassung des GwG von 2008 findet sich bei Diergarten, Achim; Barreto da Rosa, Steffen: Praxiswissen Geldwäscheprävention, Berlin/Boston 2015, Kapitel 12 Randnummer 3.

Glücksspielen erteilen in den Ländern oft unterschiedliche Behörden die Erlaubnis, je nachdem, um welche Art von Glücksspiel es sich handelt.⁴ Deshalb werden in der Tabelle nur die obersten zuständigen Behörden, in den meisten Fällen also die Ministerien, genannt.

		Finanzunter- nehmen	Versicherungs- vermittler	Rechtsbeistände	Treuhänder	Immobilien- makler	Güterhändler	Glücksspiel
Baden-Württemberg	Regierungspräsidien	X	X	X	X	X	X	
	Regierungspräsidium Karlsruhe							X
Bayern	die Regierung von Niederbayern für die Regierungsbezirke Ober- und Niederbayern, im Übrigen die Regierung von Mittelfranken	X	X	X	X	X	X	
	Staatsministerium des Innern							X
Berlin	die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung	X	X		X	X	X	X
	Präsident des Kammergerichts			X				
Brandenburg	Wirtschaftsministerium	X	X		X	X	X	
	Justizministerium			X				
	Ministerium des Innern und für Kommunales							X
Bremen	Stadtgemeinde Bremen: Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen Stadtgemeinde Bremerhaven: Ortspolizeibehörde	X	X		X	X	X	
	Präsidentin des Landgerichts			X				
	Senator für Inneres							X
Hamburg	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	X	X		X	X	X	
	Justizbehörde			X				
	Behörde für Inneres und Sport							X
Hessen	Bezirksordnungsbehörde	X	X	X	X	X	X	
	Ministerium des Innern und für Sport							X
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	X	X		X	X	X	
	Präsident des Oberlandesgerichts			X				
	Ministerium für Inneres und Europa							X
Niedersachsen	Landkreise und Kreisfreie Städte	X	X	X	X	X	X	
	für Inneres zuständige Ministerium							X
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen	X	X	X	X	X	X	

4 So sind beispielweise nach § 16 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG) die Kreisordnungsbehörden oder die örtlichen Ordnungsbehörden oder das Regierungspräsidium Darmstadt für Lotterien und Ausspielungen in Abhängigkeit von der Höhe des Spielkapitals und der Ausgestaltung der Lotterie zuständig.

		Finanzunter- nehmen	Versicherungs- vermittler	Rechtsbeistände	Treuhänder	Immobilien- makler	Güterhändler	Glücksspiel
	Ministerium des Innern							X
Rheinland-Pfalz	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier als Landesordnungsbehörde	X			X			X
	in Landkreisen die Kreisverwaltung, in Kreisfreien Städten die Stadtverwaltung		X			X	X	
	Präsidentin/Präsident Landgericht Mainz			X				
Saarland	Landesverwaltungsamt (Fachaufsicht Ministerium für Wirtschaft)	X	X		X	X	X	
	Landesverwaltungsamt (Fachaufsicht Ministerium der Justiz)			X				
	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport							X
Sachsen	Landesdirektion	X	X		X	X	X	X
	Präsident des Sächsischen Landessozialgerichts			X				
Sachsen-Anhalt	Landesverwaltungsamt	X	X	X	X	X	X	
	Ministerium für Inneres und Sport							X
Schleswig-Holstein	Finanzministerium	X	X		X	X	X	
	Präsidentin oder der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgerichts.			X				
	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration							X
Thüringen	Landesverwaltungsamt	X	X	X	X	X	X	
	Ministerium für Inneres und Kommunales							X

3. Welche Probleme und Missstände werden in der einschlägigen Literatur im Hinblick auf die Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor vorgetragen (dabei auch Stellungnahmen und Berichte aus Anhörungen aus dem Finanzausschuss des Bundestages aufgreifen)?

In ihrem Bericht stellt die FIU fest, dass aus dem gesamten Nicht-Finanzsektor weniger als 2 Prozent der gesamten Meldungen über verdächtige Transaktionen kommen.⁵ Wenn deswegen die Geldwäscheaufsicht im Nicht-Finanzsektor in den Fokus gerät, werden in den meisten Veröffentlichungen dazu drei kritische Bereiche genannt:

- Die Kontrolle des Nicht-Finanzsektors ist nicht zentralisiert, sondern obliegt den Ländern. Dort bestehe zu wenig Kontrolldruck: Es fänden keine intensiven und flächendeckenden

⁵ Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2018, Seite 14, unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/FIU/Aktuelles-FIU-Meldungen/2019/fiu_jahresbericht.html?nn=290366, abgerufen am 16. Oktober 2019.

Vor-Ort-Prüfungen der Verpflichteten statt. Außerdem würden viel zu wenige Bußgeldverfahren eingeleitet. Die Aufsichts-Dienststellen seien oft erst neu eingerichtet, verfügten über zu wenig Personal mit nicht ausreichender Qualifikation und kooperierten wenig.⁶

- Die Kritiker weisen auch auf Interessenkonflikte hin: Zum einen liege die Aufsicht oft bei den Institutionen, die gleichzeitig gesetzlich verpflichtet seien, ihren Berufsstand zu fördern. Zum anderen befürchteten die Verpflichteten, bei hohem Kontrolldruck Kunden zu verlieren.⁷
- Den Verpflichteten ihrerseits fehle es im täglichen Geschäft an Bewusstsein („Awareness“) für die Gefahr einer Geldwäschetransaktion. Außerdem bestellten die Verpflichteten trotz Verordnungen oftmals niemanden zum Geldwäschebeauftragten.⁸ Wegen der mangelnden Kontrolle bestehe zudem wenig Anreiz, Geld zurückzuweisen.

Allerdings wird nicht von allen Autoren zur Abstellung der Mängel eine bundeseinheitliche Aufsicht gefordert, für die sich Banken und Fonds besser eignen. Bei den kleinteiligen Gewerben des Nichts-Finanzsektors könnte eine besser als heute aufgestellte dezentrale Aufsicht zum Beispiel durch die Gewerbeämter sinnvoll sein. Die zentrale Koordinierung auf Bundesebene sollte dennoch gestärkt werden, vor allem in Bezug auf Anweisungen und Rechtsauslegungen und

-
- 6 Vgl. dazu *Deutscher Bundestag Finanzausschuss*: Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Bundestags-Drucksache 18/11555 vom 24. April 2017: Antwort des Sachverständigen *Dr. Jens Fürhoff*, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Seite 21 des Protokolls); Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen *Andreas Frank*, Seite 8.
Antwort der *Bundesregierung* auf die Kleine Anfrage der *Fraktion DIE LINKE.*: Geldwäscheaufsicht und Vollzug von Anti-Geldwäsche-Regelungen, Bundestags-Drucksache 19/3818 vom 15. August 2018, Antwort zu Frage 27. *Fabio De Masi MdB*: Geldwäsche-Paradies Deutschland, Auswertung der o. g. Antwort der Bundesregierung, Antworten zu den Fragen 26, 28 und 29. Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Bettina Hagedorn, auf die schriftliche Frage des *Abg. Markus Herbrand* vom 27. August 2019, Bundestags-Drucksache 19/12849, Antwort Frage 14.
Hildebrand, Jan: "Autos, Schmuck, Immobilien - in diesen Bereichen gibt es kaum Kontrolldruck", Interview mit *Sebastian Fiedler*, Bundesvorstand Bund Deutscher Kriminalbeamter, in: Handelsblatt, 26. Juli 2018, unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bdk-vize-vorsitzender-ueber-geldwaesche-autos-schmuck-immobilien-in-diesen-bereichen-gibt-es-kaum-kontrolldruck/22843410.html?ticket=ST-42352190-WE-SYqotcPEM6fPK7gZwS-ap6>. *Keuchel, Jan*: Geldwäsche in Deutschland - ein Staat verliert die Kontrolle, in: Handelsblatt, 27. September 2018, unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kaum-ueberwachung-geldwaesche-in-deutschland-ein-staat-verliert-die-kontrolle/23120348.html>. Beide Artikel abgerufen am 23. Oktober 2019.
- 7 Vgl. insbesondere zu diesem Aspekt: *Zydra, Markus*: Deutsche Geldwäsche-Aufsicht ist überfordert, in: *Süddeutsche Zeitung*, 4. September 2019, unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/geldwaesche-deutschland-aufsicht-personal-1.4585893>, abgerufen am 23. Oktober 2019. *Brüggemann, Tanja*; *Glötz, Andreas*: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843], Punkt 2.
- 8 Besonders ausführlich bei *Bussmann, Kai-D.*: Geldwäscheprävention im Markt, Heidelberg 2018, V, 109f., 121f., 131, 154ff., 169.

durch bundesweit verpflichtende Schulungen.⁹ Unter Vorsitz des Bundesministeriums der Finanzen tagt bereits regelmäßig der Bund-Länder-Austausch "Geldwäscheprävention und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung", in dessen Rahmen Auslegungs- und Anwendungsfragen zwischen Bund und Ländern erörtert werden.¹⁰

4. Weshalb gibt es keine einheitliche aktuelle Verpflichtetendatenbank im Nicht-Finanzsektor? Welche Möglichkeiten und Vorschläge gibt es, um diese zu erstellen bzw. besser auszugestalten? Wäre z. B. die Finanzverwaltung in der Lage diese zu erstellen und wo wäre diesbezüglich ein Vorteil gegenüber anderen Stellen? Wer hat sich hierzu geäußert?

Der Vorschlag, für alle Verpflichteten im Sinne des § 2 GwG die Pflicht einzuführen, im Besitz einer gültigen Rechtsträger-Kennung zu sein und alle Veränderungen an die FIU melden zu müssen, stammt vom Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network und wurde in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (siehe oben) vorgetragen. Damit könnte ein Mindestmaß an zentralisierter Aufsicht ergänzend installiert und die Awareness der Verpflichteten gestärkt werden.¹¹ Eine solche Rechtsträgerkennung, der Legal Entity Identifier-Code (LEI-Code), gilt z. B. seit 3. Januar 2018 für Unternehmen in Europa und in weiteren 70 Ländern, wenn sie am Wertpapierhandel teilnehmen. Mit der 20-stelligen Zahlenfolge können Teilnehmer am Finanzmarkt eindeutig identifiziert werden, sie soll der Sicherheit und der Transparenz und der Vorbeugung von Geldwäsche dienen.¹²

* * *

-
- 9 Henn, Markus, WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.: Geldwäsche bei Immobilien in Deutschland, Transparency International Deutschland e.V., Dezember 2018, Seite 36f., unter: <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/massives-problem-mit-geldwaesche-bei-immobilien-politik-wirtschaft-und-behoerden-muessen-endlich-off/>, abgerufen am 23. Oktober 2019.
- 10 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.: Geldwäschewaufsicht und Vollzug von Anti-Geldwäsche-Regelungen, Bundestags-Drucksache 19/3818 vom 15. August 2018, Antwort zu Frage 27.
- 11 Meinzer, Markus: Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 2017 zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“ – BT-Drucksache 18/11555, unter: https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2016/06/stellungnahme_umsetzungsgesetz_eu-geldwc3a4scherichtlinie.pdf, abgerufen am 23. Oktober 2019.
- 12 Vgl. zum Beispiel Handelskammer Hamburg: Legal Entity Identifier (LEI), unter: <https://www.hk24.de/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/finanzwirtschaft-versicherungen/themen/aktuelles/legal-entity-identifier-lei/3866090>, abgerufen am 23. Oktober 2019.