



An den Finanzausschuss des deutschen Bundestages
Frau Dr. Birgit Reinemund, MdB
Platz der Republik 1
1011 Berlin

Per elektronischer Post an:
finanzausschuss@bundestag.de

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

Glücksspiel und Geldwäsche

I. Allgemeine Anmerkungen zur Geldwäschefahr im Glücksspielbereich

Glücksspiel kann aufgrund seiner Struktur von beiden am Spiel teilnehmenden Parteien dazu genutzt werden, unrechtmäßig erlangte Gelder wieder in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren. Die vielen Transaktionen bei Glücksspielen führen dazu, dass sich die Spur unrechtmäßig erlangten Geldes schnell verliert. Deshalb bilden Glücksspiele einen hervorragenden Nährboden für Geldwäsche. Eine Stückelung hoher Beträge in viele unauffällige kleine Einsatzbeträge ist im Rahmen des Glücksspiels leicht und unbemerkt zu bewerkstelligen. Schließlich fließt mit der Gewinnauszahlung auf Grundlage eines legal abgeschlossenen Spielvertrages ein rechtmäßig erlangter und steuerfreier Gewinn an den Spieler zurück. Demgegenüber verbleibt der Einsatz für das legale Glücksspiel als rechtmäßig aus dem Spielbetrieb erlangte Einnahme beim Anbieter. So hat auch der Anbieter selbst die Möglichkeit, sich die Spielstruktur nutzbar zu machen, um Geld aus Drittstraftaten in legale Einnahmen aus dem Glücksspiel umzuwandeln. Diese spezifische Gefahrenlage besteht bei allen Glücksspielangeboten. Sie ist auch der Grund, warum Spielbanken gem. § 2 Nr.11 GWG als „Verpflichtete“ im Geldwäschegesetz aufgenommen worden sind.

Hieraus folgt, dass konsequenterweise alle Glücksspiele, unter Berücksichtigung der für

sie kennzeichnenden Besonderheiten, durch das Geldwäschegesetz besonderen Vorgaben unterworfen werden sollten.

II. Aufnahme der Online-Glücksspielanbieter als „Verpflichtete“

1. Kreis der legalen Online-Glücksspielanbieter

Die bedeutendste Ergänzung des Geldwäschegesetzes ist die Erweiterung des Verpflichtetenkreis durch die Aufnahme der „Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet“ in § 2 Nr. 12 GwG. Bis zum In-Kraft-Treten des Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein am 01. Januar 2012 und dem In-Kraft-Treten des neuen Glücksspielstaatsvertrages am 01.07.2012 war das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet gemäß § 4 GlüStV vom 1. Januar 2008 ausnahmslos verboten.¹ Nach den Gesetzesänderungen stellt sich die Situation jedoch anders dar:

1. Schleswig-Holstein hat gemäß § 22 des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes insgesamt 12 Sportwettanbietern die Genehmigung erteilt, Online-Sportwetten in Schleswig Holstein zu veranstalten.² 22 Unternehmen haben außerdem eine Genehmigung gem. § 18 des Glücksspielgesetzes beantragt, um Online-Casinospiele (Roulette, Poker, Black-Jack, etc.) veranstalten zu dürfen. Über diese Anträge wurde bislang nicht entschieden.

2. Die Frist für die im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen Konzessionen für Sportwettanbieter, die gemäß § 10a Abs. 4 S.1 GlüStV auch die Veranstaltung von Sportwetten innerhalb der Länder des Glücksspielstaatsvertrages im Internet umfassen, endete am 4. September 2012. Am Ende des Auswahlverfahrens werden 20, bis zum 20. Mai 2018 befristete Konzessionen an die Bewerber vergeben.

Die von Schleswig-Holstein innerhalb ihrer Landesgrenzen legal operierenden Sportwettanbieter und die in Zukunft ebenfalls in Schleswig-Holstein legal operierenden Online-Casinospielanbieter sowie die in Zukunft nach dem Glücksspielstaatsvertrag konzessionierten Online-Sportwettanbieter, bilden daher die Gruppe der gem. § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwGErgG neuen „Verpflichteten“.

¹ Nordrhein-Westfalen ist dem Glücksspielstaatsvertrag derzeit noch nicht beigetreten.

² NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (Angebot Oddset), Polco Ltd. (Betfair-Gruppe, Personal Exchange International Ltd. (mybet Holding SE), Hillside New Media Ltd. (bet365), Bet-at-home.com Internet Ltd., Electraworks Kiel Ltd. (bwin), Tipico Company Ltd., 888 Germany Ltd., Cashpoint Malta Ltd., Ladbrokes International PLC, Admiral Sportwetten GmbH (Rellingen), Admiral Sportwetten GmbH (Gumpoldskirchen, Österreich), Quelle: http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel_node.html

Die Aufnahme der nunmehr legal agierenden Anbieter von Glücksspielen im Internet in den Verpflichtetenkreis des § 2 GwG ist dringend erforderlich. Kontrolliert werden sollen die Internet-Glücksspielanbieter durch die gemäß § 16 Abs. 1 S.1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr.13 des Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG) bestimmten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.

2. Bestimmung der Sorgfaltspflichten der legalen Online-Glücksspielanbieter

Im Vergleich zu den Spielbanken besteht beim Online-Vertrieb von Glücksspielen die zusätzlich geldwäscherechtlich relevante Besonderheit, dass die Geschäftsbeziehung zwischen Anbieter und Spieler ohne physischen Kontakt verläuft. Immer wenn Verträge über das Internet abgewickelt werden wirkt sich dies negativ auf die Identifizierungsmöglichkeiten der Vertragsbeteiligten und die Feststellungsmöglichkeiten hinsichtlich der Richtung der Zahlungsströme aus. Um Geldwäsche über das Internet effektiv zu verhindern, muss daher eine höchst mögliche Transparenz der Zahlungsströme geschaffen werden. Um diese Transparenz zu gewährleisten, decken sich die vom legalen Internet-Glücksspielanbieter gem. § 9a GwGErgG einzuhaltenden Sorgfaltspflichten mit den Sorgfaltspflichten der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten aus § 25c Abs. 1 bis 4. KWG.

Die Regelung des § 9a GwGErgG ist sehr zu begrüßen. Es besteht kein Grund an Internet-Glücksspielanbieter geringere Sorgfaltsanforderungen zu stellen. Allerdings bedarf es hier noch einer weiteren Konkretisierung der internen Sicherungsmaßnahmen, um die Einhaltung eines einheitlichen Sicherungsniveaus durch die Verpflichteten für diese händelbar werden zu lassen.

3. Auskunftsrechte der Aufsichtsbehörden gegenüber Zahlungsdienstleistern

Wichtig ist auch die Aufnahme des § 9a Abs. 7 GwGErgG in das GwG. Nach § 9a Abs. 7 Nr. 1a GwGErgG darf die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde bei Zahlungsdienstleistern der legalen Internet-Glücksspielanbieter Auskünfte einholen. Das Auskunftsrecht besteht hinsichtlich der Zahlungskonten und aller abgewickelten Transaktionen des Online-Glücksspielanbieters. Ein weiteres Auskunftsrecht besteht gem. § 9a Abs. 7 Nr. 1b GwGErgG im Hinblick auf die Konten und Transaktionen der Spieler. Durch diese Auskunftsrechte haben die Aufsichtsbehörden die Möglichkeit von sich aus zu kontrollieren, ob legale Glücksspielunternehmen ihre geldwäscherechtlichen Sorgfaltsanforderungen einhalten und ob Bewegungen auf dem Konto des Anbieters es als möglich erscheinen lassen, dass dieser sein Gewerbe zur Geldwäsche nutzt.

4. Geldwäschegefahr im Rahmen des illegalen Online-Glücksspiels

Nicht vom Begriff der „Verpflichteten“ umfasst, sind die Anbieter, die ohne Erlaubnis Online-Glücksspiele in Deutschland anbieten. Derzeit verstoßen alle nicht in Schleswig-Holstein genehmigten Online-Glücksspielanbieter (derzeit 12 Sportwettanbieter), die ausschließlich innerhalb des Landes Schleswig-Holstein ihre Dienste anbieten, gegen § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) und machen sich gemäß § 284 StGB strafbar. Gemäß § 9 Abs. 1 S.1 GlüStV ist es Aufgabe der Glücksspielaufsicht darauf hinzuwirken, dass dieses unerlaubte Glücksspiel unterbleibt. Bislang fehlt es allerdings noch an einer tatsächlichen Durchsetzung des Verbotes.

Es ist zu vermuten, dass die Nutzung der Zahlungsströme aus illegalem Glücksspiels zur Waschung von Geldern aus Drittstraftaten wesentlich häufiger stattfindet, als die Nutzung der Zahlungsströme beim legalen Online-Glücksspiel, welche sich bereits einem Genehmigungs- bzw. Konzessionsverfahren unterzogen haben. Diese Gefahr kann allein durch die Aufnahme der legalen Online-Glücksspielanbieter in das GwG nicht begegnet werden.

5. Fazit: Geldwäscheprävention setzt Bekämpfung illegaler Anbieter voraus

Zum Schutz der legalen Marktteilnehmer, die nunmehr auch den Sorgfaltspflichten des GwG unterliegen, muss nach der Teilliberalisierung des Marktes noch strenger darauf geachtet werden, dass die Glücksspielaufsicht und die Strafverfolgungsbehörden ausnahmslos gegen alle illegal in Deutschland anbietenden Online-Glücksspielunternehmen vorgehen. Nur durch ein wirksames Vorgehen gegen illegale Anbieter kann die Geldwäschegefahr im Online-Glücksspielsektor wirksam verringert werden.

Auch Finanzdienstleister und Kreditinstitute, die die Abwicklung der Finanztransaktionen für illegale Glücksspielanbieter erst ermöglichen, sind weiterhin verstärkt angehalten als Adressaten der Glücksspielaufsicht i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 4 GlüStV und als Verpflichtete nach dem GwG den Staat zu unterstützen, illegales Glücksspiel und Geldwäsche im Online-Glücksspielbereich zu verhindern.

6. Beitrag der gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1, 2a GWG Verpflichteten zur Geldwäschebekämpfung im Bereich des Online-Glücksspiels gem. § 9d GwG

Für eine effektive Unterbindung geldwäscherechtlicher Aktivitäten im Bereich des Online-Glücksspiels ist die Mitwirkung der Kreditkartenorganisationen und der Acquirer

unentbehrlich, da die Kreditkarte das dominierende Zahlungsmittel beim Online-Glücksspiel ist. 90,6% der weltweiten Online-Glücksspielanbieter akzeptieren die Visa- oder Mastercard danach folgt mit 71,2% Neteller und mit 61,3% das Mittel der Banküberweisung.³ Bei den Online-Glücksspielanbietern, die Deutsche als Spieler akzeptieren, liegt der Zahlungsdienstleister Paypal auf dem 3. Platz hinter Visa- und Mastercard, ihm folgen die Überweisung und der Bezahlendienst Skrill, der sich noch vor Neteller auf dem 5. Platz einreicht.⁴

Die Festlegung eines Merchant Category Code (MCC) für Glücksspielanbieter, die Kreditkarten als Zahlungsmittel akzeptieren, erleichtert deren Kontrolle erheblich. Handelt der Acquirer bei der Vertragseingehung sorgfältig darauf, dass er nur mit legal operierenden Glücksspielunternehmen zusammenarbeitet, so können seine Kunden, deren Transaktionen durch den Code gekennzeichnet sind, gezielt überwacht werden. Zudem besteht nach der Kennzeichnung der Transaktionen legal operierender Unternehmen eine Situation, in der sich Anbieter, bei denen der Verdacht besteht dass über ihre Konten Geldwäsche betrieben oder illegales Glücksspiel abgewickelt wird, sich nicht mehr mit der Behauptung entlasten können, sie seien ein legal operierender Anbieter. Hätten Sie dies wahrheitsgemäß angegeben, wären sie aufgrund der Kennzeichnung mit dem MCC-Code stärker kontrolliert worden. Der Verdacht der illegalen Nutzung eines verdeckten Internet-Glücksspielanbieters zur Geldwäsche wird hierdurch noch erhärtet.

§ 9d GwGErgG ist jedoch hinsichtlich der Anforderungen, die sinnvollerweise an die Issuer bzw. die Acquirer zu stellen sind noch eindeutiger zu formulieren, um Missverständnisse hinsichtlich der konkret einzuhaltenden Sorgfaltspflichten zu vermeiden.

II. Gefahr der Geldwäsche in Spielhallen

Der Bargeldumlauf in Spielhallen birgt das gesteigerte Risiko, dass Inhaber von Spielhallen ihr Gewerbe dazu nutzen, Geld aus Drittstraftaten innerhalb ihres Betriebes unbemerkt mit legalem Geld von Spielern zu mischen. Dieses Risiko wurde bislang von der Gewerbeaufsicht nicht angemessen berücksichtigt.

³Quelle: <http://online.casinocity.com/payment-methods/>, zuletzt abgerufen am 05.07.2012.

⁴Siehe hierzu: Reihenfolge der Zahlungsmethoden, die auf Seiten angeboten werden, die deutsche Spieler akzeptieren, Quelle: <http://online.casinocity.com/payment-methods/>, zuletzt abgerufen am 05.07.2012.

Auch im hier zu begutachtenden Gesetz wird leider die erhöhte Gefahr des Missbrauchs der Nutzung von Spielhallen zur Durchführung von Geldwäsche durch die Betreiber nicht entgegnet.

III. Gesamtfazit

1. Das neue Geldwäscheergänzungsgesetz legt die gesetzliche Grundlage für die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche, die im Zuge der Abwicklung des legalen Glücksspiels von Anbieter und Spieler begangen werden kann. Mit der Aufnahme der Internet-Glücksspielanbieter in den Katalog der nach dem GwG Verpflichteten, wird den geldwäscherechtlichen Gefahren des legalen Online-Glücksspiels wirksam entgegnet. Eine weitergehende Konkretisierung der Anforderungen an die neuen Verpflichteten wäre jedoch wünschenswert. Gleiches gilt für eine Konkretisierung der besonderen Sorgfaltspflichten gem. § 9d GwGErgG für Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2a GwG.

2. Ein effektiveres Vorgehen gegen illegale Glücksspielangebote ist notwendige Voraussetzung zur Geldwäschebekämpfung. Dieses kann jedoch nur gewährleistet werden, wenn den Ländern hierfür genügend Ressourcen zur Verfügung stehen.

3. Die Gefahr der Geldwäsche durch die Inhaber von Spielhallen besteht weiterhin. Im Bereich der Glücksspielform mit dem größten Marktanteil, ist es derzeit aufgrund mangelnder präventiver Kontrollen möglich, allein durch falsche Angaben über tatsächliche Umsätze unbemerkt Gelder zu waschen.