

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz

24.09.2012

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.700 Unternehmen, davon über 1.100 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Zu unseren Mitgliedern zählen auch Online-Glücksspielunternehmen und Zahlungsdiensteanbieter, die von diesem Gesetzentwurf unmittelbar betroffen sind. Aus diesem Grund erlaubt sich BITKOM, mit der vorliegenden Stellungnahme Anregungen zum Regierungsentwurf wie folgt zu übermitteln:

Eingangs kann festgestellt werden, dass die vorgesehenen zusätzlichen Pflichten für Online-Glücksspielanbieter insbesondere hinsichtlich der internen Sicherungsmaßnahmen nach § 9a GwG-E, sowie Spielerkonten und Transparenz der Zahlungsströme nach § 9c GwG-E und der besonderen Sorgfaltspflichten nach § 9d GwG-E bereits jetzt von unseren unmittelbar betroffenen Mitgliedern erfüllt werden. Auch aufgrund der Gesetzgebung in anderen europäischen Ländern, in denen die unmittelbar betroffenen Mitgliedsunternehmen aktiv und lizenziert sind, sind ihre Konzepte zur Geldwäscherprävention mit denen von Banken vergleichbar.¹ Die vom Bundesfinanzministerium im Gesetzentwurf vorgebrachte Aussage, dass mit dem Online-Glücksspiel erhöhte Geldwäscherisiken verbunden sind, kann daher nicht bestätigt werden. Der vom Ministerium zitierte Experte Michael Levi kommt in seiner Studie genau zum gegenteiligen Ergebnis. Er führt in seiner Studie (Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment, Cardiff (2009)) aus, dass die Risiken für Geldwäsche im regulierten Online-Glücksspielmarkt aufgrund der hohen Rückverfolgbarkeit der Online-Transaktionen und Spieleridentifizierungskontrollen vergleichsweise gering sind – anders als bei stationärem Glücksspiel und bargeldgestützten Geschäftsvorgängen. Es gibt keinerlei Belege dafür, dass das allgemeine Risiko für Geldwäsche im Online-Glücksspielbereich gravierend ist, besonders im Vergleich zu anderen möglichen Methoden der Geldwäsche, insbesondere im stationären Bereich, wo überwiegend Bargeld eingesetzt wird.²

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Adél Holdampf
Bereichsleiterin
Medien- und Netzpolitik,
Wettbewerbs- und Verbraucherrecht
Tel. +49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 2757651-221
a.holdampf@bitkom.org

Präsident
Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

¹ Den in Deutschland marktführenden Unternehmen wurde zudem ihre Zuverlässigkeit bezüglich der Geldwäscherprävention bereits im Rahmen der Vergabe von Sportwettlizenzen in Schleswig-Holstein behördlich bestätigt.

² "It will be argued that e-gaming does present money-laundering risks, but that - despite the evocations of alarm and evil (see Bauer, 2008) that often accompany the 'e' word attached to crime (Levi, 2008, 2009) - in a regulated environment, the risks are lower than in land-based gaming and in cash-based businesses, due to the high traceability of transactions, betting limits and customer identification controls in the regulated sector. If e-gaming firms were unregulated, AML would be wholly dependent on controls exercised by card issuers and merchant acquirers. To combine the

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz
Seite 2

Auch die Europäische Kommission kommt in einem Experten-Workshop anlässlich des Grünbuchs zum Online-Glücksspiel zu dem Schluss, dass das Geldwäscherisiko mit dem Online-Glücksspiel nicht gestiegen ist.³ Dies sei der bereits erwähnten hohen Rückverfolgbarkeit der Online-Transaktionen und Spieleridentifizierungskontrollen zu verdanken.

In Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf ergeben sich insbesondere Anmerkungen hinsichtlich des Regelungserfordernisses, der Auskunftsbefugnisse der zuständigen Behörde, der Spieleridentifizierung und der Beschränkung der Zahlmethoden. Im Einzelnen:

1. Regelungserfordernis

Gesetzliche Regelungen für das Online-Glücksspiel fallen in den Kompetenzbereich der Länder. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf greift die Bundesregierung nun in den Kompetenzbereich der Länder ein, indem sie den neuen Verpflichtenden neben den allgemeinen Prüf- und Sorgfaltspflichten des Geldwäschegesetzes zusätzliche Pflichten in § 9a-d des vorliegenden Entwurfs auferlegt. Zudem entsteht der Eindruck, dass die Bundesregierung den vorliegenden Entwurf in Erwartung der geplanten vierten Geldwäscherichtlinie erstellt hat, deren Ausgestaltung zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht absehbar ist. Das Kabinett konterkariert zudem Sinn und Zweck des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, nämlich eine regulierte Marktöffnung des Glücksspiels insbesondere auch im Online-Bereich, wenn zusätzliche Hürden aufgestellt werden. Der Gesetzentwurf sieht die genannten Pflichten im Wesentlichen für nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) konzessionierte Anbieter vor. In diesem Bereich besteht aber überhaupt kein Bedarf für strengere Regelungen zur Geldwäsche. Schon die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages lassen keine Geldwäsche zu. Bekanntlich müssen konzessionierte Anbieter bereits nach dem GlüÄndStV strenge Vorgaben zur Identifizierung und Authentifizierung erfüllen und Kunden ein sehr restriktives Einsatzlimit von 1.000 EUR pro Monat einhalten. Schon diese beiden Vorgaben unterbinden wirksam Geldwäsche.

Der Gesetzentwurf diskriminiert zudem den Online-Vertrieb. Er soll für den stationären Vertrieb von Sportwetten nicht gelten. Das ist nicht nachvollziehbar. Er gilt einerseits für (stationäre) Spielbanken und den gesamten Online-Bereich (Ausnahme: Lotterien), aber andererseits nicht für den stationären Sportwetten-Vertrieb. Diese Ungleichbehandlung ist schon per se fragwürdig, sie wird dadurch verstärkt, dass bereits nach dem GlüÄndStV zahlreiche Restriktionen (Einsatzlimits) für den stationären Vertrieb nicht gelten. Aufgrund des Fehlens der Limits ist der Bereich der stationären Sportwetten für Geldwäsche aber jedenfalls anfälliger als der reine Online-Vertrieb. Während im Online-Bereich

risks from the regulated and unregulated gaming sectors would be a fundamental mistake, just as it would also be a mistake to merge regulated and unregulated banking, accounting, etcetera, unless one could demonstrate that regulation makes no difference to risk." (Levi, 2009, S. 9).

³ "It is not evident that the risks of fraudulent activities and money laundering operations have increased with on-line gambling, as far as regulated gambling markets are concerned" (Europäische Kommission, 2011, Workshop on Online-Gambling: Prevention of Fraud and Money Laundering, S.1, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/workshops/workshop-iv-conclusions_en.pdf)

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz
Seite 3

kein „Bargeld“ gesetzt werden darf, bleibt die Barzahlung im stationären Vertrieb natürlich weiter zulässig. Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, dass dieses Ungleichgewicht zwischen Online- und Offline-Vertrieb durch das GwG-E nicht weiter verschärft wird und die Geldwäscheprävention im Bereich des Online-Glücksspiels lediglich durch den GlüÄndStV sichergestellt wird.

2. Verfassungswidrige Behördenbefugnisse

Die zuständige Behörde darf laut § 9a Abs. 7 GwG-E bei Banken Informationen zu Zahlungskonten und -vorgängen einholen. Während dies im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung grundsätzlich durchaus legitim ist, erhielt die Behörde im Bereich des Online-Glücksspiels deutlich weitergehende Befugnisse, als sie die Geldwäschegesetzgebung in anderen Bereichen vorsieht. Als Beispiel sei hier auf § 10 Abs. 3 GwG verwiesen. So definiert der vorliegende Entwurf keine Voraussetzungen oder Bedingungen wie zum Beispiel konkrete Verdachtsmomente, die erfüllt sein müssen, bevor die Behörde detaillierte Informationen einholen kann. Der Ausgestaltung der Behördenbefugnis zufolge steht die Online-Glücksspielindustrie unter Generalverdacht, obwohl das Geldwäscherisiko gerade in diesem Bereich aufgrund der eingesetzten Technologien und Prozesse als niedriger einzustufen ist als im Offline-Bereich⁴. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf keine Pflicht der Behörde vor, Unternehmen und Verbraucher zumindest im Nachhinein über die Abfrage ihrer Informationen zu informieren. Dies stellt eine massive Einschränkung der informationellen Selbstbestimmung basierend auf Artikel 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG dar, die im Entwurf keinerlei Begründung erfährt.

3. Spieleridentifizierung

Gerade bei Online-Glücksspielen ist, entgegen der Annahme des Gesetzesentwurfs, jede einzelne Spieleraktivität transparent und wird aufgezeichnet. Dies erlaubt es dem Glücksspielanbieter, Kundenprofile zu erstellen, kritische Verhaltensmuster zu definieren, zu erkennen, zur Anzeige zu bringen und letztlich auch durch entsprechende Anpassungen der Technik zu unterbinden. Die Vorgaben zur Spieleridentifizierung nach § 9b und 9c GwG-E gehen jedoch fälschlicherweise vom Gegenteil aus und sind ausnahmslos streng und nicht praxisorientiert. Laut § 9b GwG-E muss ein Spieler identifiziert werden, noch bevor das Spielerkonto errichtet wird und der Spieler an Glücksspielen teilnehmen kann. Die Identifizierung soll – gem. § 4 Abs. 3 und 4 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 GwG – anhand eines Original-Ausweises, einer beglaubigten Kopie des Personalausweises, eines elektronischen Identitätsnachweis nach dem Personalausweisgesetz (Chip auf dem Personalausweis) oder mithilfe einer qualifizierten elektronischen Signatur erfolgen. Diese Identifizierungsinstrumente sind für das Internet nicht praxistauglich und gehen sogar über die ohnehin strengen Kriterien der KJM für Online-Identifizierung hinaus.

Weder der neue elektronische Personalausweis (mit rein optionaler e-ID-Funktion) noch die elektronische Signatur hat sich in der Praxis durchgesetzt und kommen daher als Möglichkeit der Identifizierung in der Praxis kaum in Betracht. Der Gesetzentwurf geht damit an der Realität vorbei, weil es explizit

⁴ Vgl. Levi, 2009, S. 9

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz
Seite 4

den Online-Bereich regelt, aber keine online-spezifischen Möglichkeiten der Identifizierung, wie die elektronische Verifizierung und Authentifizierung, zulässt. Eine Identifizierung in Echtzeit ist mit den im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Mitteln praktisch nicht möglich. Kann allerdings ein Kunde nicht gleich nach der Registrierung am Glücksspiel teilnehmen, sondern muss eventuell noch einige Wochen warten, bis er sein Spielerkonto nutzen kann, stellt dies einen Anreiz für ihn dar, sich niedrighschwelligem Angeboten im unregulierten Graumarkt zuzuwenden, wo staatliche Geldwäschepreventionsmaßnahmen nicht greifen. Die Gesetzgebung steht sich in diesem Punkt selbst im Wege.

Mit der vorgeschlagenen Regelung unterläuft der Entwurf sogar den GlüÄndStV, der online-spezifische Möglichkeiten der Identifizierung und Authentifizierung zulässt.

Die vorgeschlagene Identifizierungsregelung steht zudem im Kontrast zu internationalen Entwicklungen im Bereich des Online-Glücksspiels.

International geht der Trend klar zur Fokussierung auf elektronische Verifizierungsverfahren, ergänzt durch klassische Methoden basierend auf einem risiko-orientierten Ansatz, der auch von der Europäischen Kommission verfolgt wird⁵:

Art. 9 Abs. 2 der Geldwäscherichtlinie 2005/60/EG erlaubt es den Mitgliedstaaten,

„dass die Überprüfung der Identität des Kunden und des wirtschaftlichen Eigentümers während der Begründung einer Geschäftsbeziehung abgeschlossen wird, wenn sich dies als erforderlich erweist, um den normalen Geschäftsablauf nicht zu unterbrechen, und sofern ein geringes Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung besteht. In diesem Fall werden die betreffenden Verfahren möglichst bald nach dem ersten Kontakt abgeschlossen.“

Die in der europäischen Online-Glücksspielindustrie übliche Praxis orientiert sich an dieser Prämisse und hat sich bewährt. Wie aus den nachstehenden Beispielen ersichtlich wird, sind die dargestellten Lösungen weitaus praktikabler und geeigneter für die Kundenidentifizierung im Online-Bereich, als der im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ansatz.

In **Frankreich** ist jedes Ausweisdokument zur Einsendung zulässig. Die Identifizierung soll in einem Zeitraum von 60 Tagen nach Registrierung erfolgen. Bis dahin ist eine Teilnahme am Spielbetrieb, aber keine Gewinnauszahlung möglich. Kommt der Kunde innerhalb dieser 60 Tage nicht dieser Pflicht nach, so ist der Zugang zu dem Konto zu unterbinden, bis die Verifizierung erfolgt ist.

Italien erlaubt die Identifizierung durch die elektronische Verifizierung, und auch **das Vereinigte Königreich** und **Gibraltar** lassen die Möglichkeit der elektronischen Verifizierung überall dort zu, wo es technisch machbar ist (z.B. Zugriff auf relevante Datenbanken).

⁵ „Whilst a risk based approach is favoured, whereby identity monitoring is ongoing and not just on entry, operators are well-aware that this helps mitigate but not eliminate the threats of fraud and money laundering.“ (Europäische Kommission, 2011, Workshop on Online-Gambling: Prevention of Fraud and Money Laundering, S. 2, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/workshops/workshop-iv-conclusions_en.pdf)

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz

Seite 5

Dänemark und **Spanien** bieten die elektronische Verifizierung an und stellen auch die dafür notwendigen Zugänge zu den relevanten Datenbanken zur Verfügung. Eine Verifizierung über Ausweisdokumente ist nur in Verdachtsfällen notwendig. In Spanien muss die Identität des Neukunden innerhalb eines Monats mit allen dem Anbieter zur Verfügung stehenden Mitteln verifiziert werden. Bis zur Verifizierung bleibt das Spielerkonto für Auszahlungen gesperrt.⁶ Der Anbieter sendet die bei der Erstanmeldung erforderlichen Kundendaten zur Authentifizierung und Überprüfung an die Nationale Glücksspielkommission. Sobald der Anbieter dieser Pflicht nachgekommen ist, kann der Kunde sofort am vorläufigen Glücksspiel teilnehmen.

In **Dänemark** muss die Kundenidentifizierung auch innerhalb von vier Wochen abgeschlossen sein. Zur Verifizierung stehen zahlreiche Methoden zur Verfügung, die auch das Einsenden von Kopien der Ausweisdokumente einschließen. Innerhalb dieser vier Wochen verfügt der Kunde über ein vorläufiges Spielerkonto, mit dem er zwar an Glücksspielen teilnehmen, von dem er jedoch bis zur vollständigen Identifizierung keine Auszahlungen vornehmen kann.⁷ Zudem werden vorläufige Spielerkonten mit einem Einzahlungslimit von 10.000 DKK (ca. 1.342 EUR) belegt.⁸ Auf diese Weise wird das Geldwäscherisiko minimal gehalten und gleichzeitig ein niedrigschwelliger Registrierungsprozess ermöglicht, der verhindert, dass Kunden sich aufgrund zu hoher Hürden bei der Anmeldung unregulierten Angeboten im Graumarkt zuwenden.

Tabellarische Übersicht:

Land	Methode	Geeignet für die Identifizierung bei Online-Angeboten
Deutschland	Ausweis (sehr restriktiv) vor Einrichtung des Spielerkontos	ungeeignet
Frankreich	Ausweis (jeder Art) binnen 60 Tagen	gering
Italien	Elektronische Verifizierung oder Ausweisabgleich (amtlicher Lichtbildausweis ohne die Notwendigkeit zur Beglaubigung)	hoch
Vereinigtes Königreich	Elektronische Verifizierung als Simplified Due Diligence (SDD), Ausweis bei Eintreten vordefinierter risiko-orientierter Ereignisse	hoch
Gibraltar	Elektronische Verifizierung als Simplified Due Diligence (SDD), Ausweis bei Eintreten vordefinierter risiko-orientierter Ereignisse, spätestens zur ersten Auszahlung	hoch
Spanien	Elektronische Verifizierung via Datenbank	sehr hoch
Dänemark	Elektronische Verifizierung via Datenbank bei Registrierung und CPR-Nummer binnen 30 Tagen	sehr hoch

⁶ Artikel 26, Königliche Verordnung zur Festlegung der technischen Anforderungen für Spielaktivitäten (Notifizierung 2011/347/E).

⁷ § 7, Verordnung über Online-Spielbanken (Notifizierung 2011/311/DK) und § 6, Verordnung über das Anbieten von Online-Wetten (Notifizierung 2011/312/DK).

⁸ Ibid.

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz

Seite 6

Auch in den Anhörungen zum Entwurf der vierten Europäischen Geldwäscherichtlinie⁹ kristallisiert sich immer mehr der Wunsch sämtlicher Industrien, bestätigt durch Vertreter der Generaldirektion Binnenmarkt, einen risikoorientierten Ansatz zu wählen, wenn es um die Festlegung des Umfangs und der Tiefe der Kundenverifizierung geht, wie bereits von dem Vereinigten Königreich und Gibraltar erfolgreich implementiert ist.

Dies kann gerade durch das Geschäftsmodell online gestützt werden, da hier jede einzelne Spieleraktivität transparent ist und aufgezeichnet wird. Dies erlaubt es dem Glücksspielanbieter, Kundenprofile zu erstellen, kritische Verhaltensmuster zu definieren, zu erkennen, zur Anzeige zu bringen und letztlich auch durch entsprechende Anpassungen der Technik zukünftig auch zu unterbinden.

Der risikobasierte Ansatz würde es hier demnach erlauben, die Kundenverifizierung in unterschiedliche Stufen zu unterteilen, je nachdem, wie umfangreich die Spieleraktivität ist bzw. wie hoch die potenzielle Gefährdung aussieht.

Aus Sicht des BITKOM wäre eine ähnliche Art der Regelung wie in Dänemark auch für Deutschland denkbar. Die Registrierung sollte anwenderfreundlich bleiben, um so einem Ausweichen auf den Grau-/Schwarzmarkt entgegenzuwirken. Eine elektronische Verifizierung sollte möglich sein. Für den Datenabgleich bietet sich in Deutschland die Datenbank der SCHUFA an.

Aus Sicht des BITKOM ist es sinnvoll, das vorläufige Spiel nach der Registrierung zuzulassen, so dass ein Spieler vor Abschluss der vollständigen Identifizierung am Glücksspiel teilnehmen kann, jedoch noch keine Auszahlungen tätigen kann. Dadurch bleibt die Anwenderfreundlichkeit bestehen und das Geldwäscherisiko wird minimiert.

4. Identifizierungspflichten für Zahlungsdiensteanbieter und europarechtswidrige Benachteiligung ausländischer Zahlungsdienstleister

Der Entwurf sieht gem. § 9c Abs. 4 GwG-E vor, dass Zahlungsdienstleister, die ihren Sitz außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes haben, einen dem § 4 Abs. 3 und 4 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 GwG gleichwertigen Prüfungsmaßstab bei der Identifizierung der Spieler anwenden müssen.

Diese zusätzliche Verpflichtung für den Zahlungsdiensteanbieter ist aus unserer Sicht strikt abzulehnen, da sie die gewollte Liberalisierung in der Praxis noch weiter einschränken würde. Zudem ist sie weder notwendig noch europarechtskonform.

Die erweiterte Identifizierungspflicht für den Zahlungsdiensteanbieter ist **nicht notwendig**, da schon der GlüÄndStV zahlreiche Transparenz- und Identifizierungsvorschriften vorsieht, die dem Glücksspiel enge Grenzen setzen. So ist der Höchsteinsatz gem. § 4 Abs. 5 GlüÄndStV pro Spieler monatlich auf 1000 EUR begrenzt. Ferner müssen die Glücksspielanbieter gem. § 4 Abs. 6 GlüÄndStV pro Quartal die Zahl der Spieler und die Höhe der Einsätze an die genannten Stellen übermitteln und sich an einem Sperrsystem i.S.d. § 8 GlüÄndStV beteiligen. § 4a GlüÄndStV sieht zahlreiche weitere Anforderungen an den Glücksspielanbieter vor, insbesondere Transparenzvorschriften wie etwa die getrennte

⁹ Nach der Inter-Service Konsultation im September 2012 soll der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission in der ersten Novemberwoche 2012 vorgelegt werden.

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz

Seite 7

Buchführung in Deutschland gem. des Abs. 4 Nr. 3 lit. d. GlüÄndStV Es ist davon auszugehen, dass der Staatsvertrag hier eine abschließende Regelung treffen wollte.

Dennoch sieht auch der GwG-Entwurf noch weitergehende Identifizierungspflichten für den Glücksspielanbieter vor. Der Spieler ist mithin ausreichend identifiziert. Warum darüber hinaus dem Zahlungsdiensteanbieter eine Identifizierungspflicht obliegt, ist nicht ersichtlich, insbesondere wenn der Vergleich zum Bargeld herangezogen wird, bei dem keinerlei Identifizierung möglich ist. Dabei ist zu bedenken, dass ohnehin schon jetzt beim Zahlungsfluss eine weitestgehende Transparenz herrscht.

Die vorgeschlagene erweiterte Identifizierungspflicht für den Zahlungsdiensteanbieter ist zudem **europarechtswidrig**. Sie benachteiligt ausländische Zahlungsdiensteanbieter, da der Gesetzgeber versucht, die Identifizierungsmaßstäbe des deutschen GwG auf ausländische Zahlungsdienstleister zu übertragen. Dies verstößt gegen europäisches Recht (Dienstleistungsfreiheit Art. 56 ff. AEUV) und gegen die Entscheidung des europäischen Gesetzgebers, auch Instituten aus anderen Mitgliedstaaten das Anbieten ihrer Produkte in Deutschland (oder anderen Mitgliedstaaten) zu erlauben. So greift die vorgeschlagene Regelung in existierende bankenrechtliche Regulierungen, wie etwa die neue E-Geld-Richtlinie (2009/110/EG), ein und führt dazu, dass Bezahlmethoden, die in einem anderen Mitgliedstaat insbesondere auch zur Geldwäscheprevention überwacht werden, nicht in Deutschland zum Zwecke des Glücksspiels angewandt werden können, wenn sie nicht die engen Anforderungen der § 4 Abs. 3 und 4 und § 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 GwG erfüllen.

Aus Sicht des BITKOM wäre daher der geplante § 9c Abs. 4 GwG-E ersatzlos zu streichen.

Darüber hinaus darf der Begriff des Zahlungsdienstleisters nicht zu einem Aufgangtatbestand für jedwede Form der Beteiligung werden. In der Praxis sind ganz verschiedene Formen der Einbindung Dritter in unterschiedlicher Intensität denkbar. Nicht jede dieser Gestaltungen macht es dem Dritten überhaupt möglich, die Verpflichtungen des Zahlungsdienstleisters nach dem GwG zu erfüllen. So kann ein Unternehmen beispielsweise seine Infrastruktur für die Abrechnung zur Verfügung stellen, ohne vertraglich mit dem Nutzer oder dem Glücksspielanbieter in Beziehung zu treten. Deshalb hält BITKOM es für angezeigt, die Eigenschaft des Zahlungsdienstleisters an eine unmittelbare Beteiligung am Glücksspielangebot zu knüpfen. Nur so gewährleistet der Gesetzgeber, dass er Dritten keine Verpflichtungen aufbürdet, die sie gar nicht erfüllen können.

5. Zulässigkeit von E-Geld

Der Regierungsentwurf – im Gegensatz zum Referentenentwurf - sieht im § 9c Abs. 3 Nr. 2 GwG-E nun vor, dass Transaktionen zwischen Kunden und Online-Glücksspielanbietern auch über Zahlungskonten, die bei einem E-Geld-Institut eingerichtet sind, erfolgen können. Zahlungsströme von einem E-Geld-Emittenten sind somit zulässig, vorausgesetzt, dass die Zahlungen von Zahlungskonten erfolgen (Verweis auf E-Geld-Institute in § 9c Abs. 3 Nr. 2, § 2 Abs.

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz

Seite 8

1 Nr. 2a GwG; § 1 Abs. 2a, § 1 Abs. 1 Nr. 5 ZAG).¹⁰ Dies wird auch vom Bundesfinanzministerium bestätigt.

Transaktionen von E-Geld-Instituten, die nicht über ein Zahlungskonto vorgenommen werden, sind allerdings nach § 9c Abs. 3 GwG-E weiterhin von der Anwendung ausgeschlossen. Die Tatsache, dass der Gesetzeswortlaut nun eine positive (abschließende) Liste der zu verwendenden Zahlungsmittel enthält und der Ausschluss von E-Geld nur noch in der Gesetzesbegründung enthalten ist, ändert nichts an unserer ursprünglichen Kritik, die wir im Rahmen der Konsultation des Referentenentwurfs zum Ausdruck gebracht haben:

Durch den Ausschluss der Verwendung von E-Geld bei Online-Glücksspielen wird einer ganzen Branche ein Geschäftsmodell vorenthalten. Die Gesetzesbegründung erläutert zwar die Beweggründe deutlicher als im vorherigen Referentenentwurf, setzt sich aber immer noch nicht ausreichend mit mildereren Mitteln auseinander. Die Gesetzesbegründung erweckt den Eindruck, dass in E-Geld-Produkten eine erhöhte Geldwäschegefahr innewohnen würde (Seite 20 zu § 9c). Ein tatsächlicher Beleg für die Anfälligkeit dieses Geschäftsmodells für Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung ist dennoch nicht erbracht.

E-Geld wurde speziell für die Anforderungen von E-Commerce und modernem digitalen Handel entwickelt. Mit Hinblick auf die Entwicklungen hin zum mobilen Handel per Smartphone wird die Rolle von E-Geld noch elementarer. Sicherheit ist hierbei ein Hauptanliegen nicht nur der Anwender sowohl auf Kunden- als auch auf Händlerseite, sondern auch der Anbieter von E-Geld-Zahlungsdiensten. Ohne solides Risikomanagement, engmaschiger Transaktionskontrolle und anderen Sicherheitsfunktionen kann ein Zahlungsdienstleister weder für ein langfristiges Geschäftsmodell sorgen, noch für das grundlegende Vertrauen der Anwender. Die EU-Gesetzgebung zur Geldwäscheprevention erkennt E-Geld ausdrücklich als akzeptiertes Zahlungsmittel an, sofern gewisse Vorgaben erfüllt werden. Aus dem europäischen Rechtsvergleich ergibt sich nicht die Schlussfolgerung, dass E-Geld grundsätzlich als erhöhte Gefahrenquelle wahrgenommen wird. Auch die wirtschaftliche Praxis liefert keine Belege, dass E-Geld, vor allem solches, das über E-Geld-Konten läuft, zu größerem Risiko, Missbrauch oder Verlust führt.

Der Begriff E-Geld umfasst eine breite Palette an Produkten und Anbietern, davon viele speziell entwickelte Nischenprodukte, die alle ihr eigenes Risikoprofil haben. Es ist daher ohnehin nicht gerechtfertigt, Verallgemeinerungen anzustellen, was die Frage der Geldwäscheprevention bei E-Geld angeht. Eine Transaktion mittels Konten-basiertem E-Geld setzt voraus, dass sowohl Sender als auch Empfänger des E-Gelds ein Konto bei dem E-Geld ausgebenden Dienstleister besitzen. Die Transaktion findet also in einem geschlossenen System statt. Die komplette Transaktion ist somit transparent, personenbezogen, registriert und nachvollziehbar. Der Dienstleister sammelt durch das geschlossene System Daten über die Transaktionen sowie über seine Kunden, die in das Risikomanagement einfließen. Damit gibt es bei Konten-basiertem E-Geld sehr gute Möglichkeiten, die Geldflüsse nachzuvollziehen und zu kontrollieren.

¹⁰ In der Gesetzesbegründung selbst wird allerdings weiterhin ausschließlich auf Zahlungskonten, die bei Zahlungsdienstleistern nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 oder 5 ZAG errichtet worden sind, verwiesen (vgl. 2. Abschnitt auf S. 21 des Gesetzentwurfs – dies müsste eine redaktionelle Ungenauigkeit sein).

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf für ein Ergänzungsgesetz zum Geldwäschegesetz
Seite 9

Das Risiko der Geldwäsche ist bei Konten-basiertem E-Geld mithin deutlich geringer als bei anderen Zahlungsarten. Das Argument erhöhter Geldwäsche bei E-Geld Zahlungen kann auch aus diesem Grund keine pauschale Anwendung finden.

Daher ist BITKOM der Auffassung, dass die fraglichen Absätze in der Gesetzesbegründung in Bezug auf die Anwendung von E-Geld ersatzlos gestrichen werden sollen (Seite 20 zu § 9c, 2. Absatz: „Die Entgegennahme [...] eine Verbindung herzustellen“).

6. Schwellenwerte

Bekanntlich ist die Feststellung, ob es sich bei einem Angebot um ein Glücksspiel handelt, nicht immer zweifelsfrei zu treffen. Insbesondere die Frage der Entgeltlichkeit wirft in der Praxis regelmäßig Fragen auf. Wir regen daher an, in das Ergänzungsgesetz einen Schwellenwert aufzunehmen, unterhalb dessen die erhöhten Sorgfaltspflichten des Anbieters und des Vermittlers nicht zum Tragen kommen. Eine solche Bestimmung würde keinen Sonderweg für die Auslegung des Glücksspielbegriffs eröffnen und dennoch für die Rechtsanwendung Klarheit schaffen.