

**Gesetzentwurf zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwG-E – Drs. 17/10745):
Kanalisation des Grau- und Schwarzmarktes beim Online-Glücksspiel nicht durch
praxisferne Regelung der Spieleridentifizierung gefährden**

– Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages im Vorfeld der
Öffentlichen Anhörung am 22. Oktober 2012 –

Hintergrund und Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen zielt auf die Einbeziehung von Online-Glücksspielanbietern in den Kreis der Verpflichteten gemäß des Geldwäschegesetzes ab. Ein Hauptgrund dafür ist die beschränkte Zulassung des Internets als Vertriebskanal für Glücksspiele unter dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und im schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz.

Als deutscher Marktführer für Online-Sportwetten bedankt sich bwin.party für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. bwin.party begrüßt grundsätzlich das Ziel des Gesetzentwurfes, Geldwäsche im Bereich von Online-Glücksspielen zu verhindern. Unser Unternehmen engagiert sich im Kampf gegen Geldwäsche seit langem mit umfassenden Maßnahmen und setzt sich für ein technisch sicheres, transparentes und faires Spiel ein. Bei der Geldwäscheprävention haben wir hohe Standards entwickelt, die wir im Rahmen unseres Spielangebots konsequent umsetzen. Dennoch gibt es aus Sicht von bwin.party mit den Regelungen zur Spieleridentifizierung einen zentralen Punkt, an dem der Gesetzentwurf dringend der Änderung bedarf. Die vorliegende Fassung ist für die Umsetzung in einem Online-Markt nicht geeignet und droht daher, die politisch beschlossene Öffnung des deutschen Glücksspielmarktes zu unterminieren.

Zusammenfassung der Stellungnahme

- Schon heute erfüllen alle größeren europäischen Anbieter von Online-Glücksspielen weitgehend die Anforderungen des Gesetzentwurfs. Auch wird seine Stoßrichtung, Geldwäsche zu unterbinden, begrüßt. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass nach aller empirischen Evidenz die Geldwäschefahr im Bereich von Online-Glücksspiel gering ist und die Anbieter bereits über funktionierende Systeme verfügen, um Verdachtsfällen effektiv nachzugehen.

- Dennoch setzt der Gesetzentwurf den Erfolg der politisch beschlossenen Öffnung des deutschen Glücksspielmarktes aufs Spiel. Er sieht bislang lediglich Möglichkeiten zur Spieleridentifizierung vor, die mit der Funktionslogik des Online-Marktes unvereinbar sind und die das Spiel bei den regulierten Anbietern unattraktiv machen. Das Ergebnis wäre eine Stärkung unregulierter Grau- und Schwarzmarktangebote, die sich nicht an die Auflagen zur Geldwäscheprävention halten und behördlich kaum greifbar sind.
- Geboten ist daher die Zulassung von Verfahren zur zeitnahen Online-Identifizierung von Spielern. Sie verhindern ein Abwandern der Spieler in den unregulierten Markt und würden sich auch an den gängigen Standards in anderen EU-Staaten orientieren.

Ausgangslage: Deutschland erhält einen regulierten Markt für Online-Glücksspiel

Das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz und der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (1. GlüÄndStV) haben mit ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2012 bzw. am 1. Juli 2012 die Rolle des Internets als Vertriebskanal für Glücksspielprodukte in Deutschland grundlegend neu geregelt. Nach jahrelanger Rechtsunsicherheit sind Online-Glücksspielprodukte unter beiden Regulierungsmodellen zulässig – in Schleswig-Holstein für die Inhaber von Sportwettenlizenzen nach dem Landesglücksspielgesetz, in den übrigen Bundesländern für die Inhaber der 20 Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten, die gemäß 1. GlüÄndStV in den nächsten Monaten vergeben werden. Die Lizenzvergabe in Schleswig-Holstein und die Öffnung des bis dato monopolisierten Sportwettenmarktes im Staatsvertrag bedeuten, dass in absehbarer Zeit zahlreiche in- und ausländische Anbieter in Deutschland Online-Glücksspiele gemäß den regulatorischen Bestimmungen des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes und des 1. GlüÄndStV anbieten werden. Hierzu gehören Auflagen zur Suchtprävention, zum Jugend- und zum Spielerschutz, aber auch zur Geldwäschebekämpfung.

Der regulierte Markt muss mit dem unregulierten Markt konkurrieren

Insbesondere der 1. GlüÄndStV setzt dem künftigen regulierten Markt enge Grenzen. Quantitativ ist die Zahl der Sportwettenkonzessionen auf 20 begrenzt, was angesichts von rund 100 beim hessischen Innenministerium eingegangenen Bewerbungen bedeutet, dass

viele Anbieter auf dem regulierten deutschen Markt nicht zum Zug kommen werden.¹ Der bisherige Grau- und Schwarzmarkt lässt sich schon rein vom Umfang her also allenfalls in Teilen auf regulierte Angebote kanalisieren. Qualitativ wiederum sind die Konzessionen mit erheblichen Restriktionen verbunden, so zum Beispiel einer angesichts der Ertragsmargen der Anbieter sehr hohen Besteuerung der Spieleinsätze, einer Begrenzung der monatlichen Spieleinsätze auf 1.000 Euro pro Spieler und einem weitgehenden Verbot der bei den Spielern populären Live-Wetten.

Für die 20 konzessionierten Anbieter des regulierten Marktes ergibt sich in der Folge eine sehr harte Wettbewerbssituation. Ihr Angebot ist erheblich beschränkt; zugleich sind konkurrierende Angebote von nicht konzessionierten Anbietern im Online-Bereich weiterhin erreichbar. Technisch ist die Verhinderung von unregulierten Angeboten aus dem Grau- oder Schwarzmarkt sehr schwierig bis praktisch unmöglich – erst recht, wenn Anbieter ihren Sitz in Übersee haben. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben vor diesem Umstand letztlich kapituliert, als sie auf das in Entwürfen zum 1. GlüÄndStV noch vorgesehene Instrument der Netzsperrern wieder verzichteten. Ab dem Zeitpunkt der Konzessionsvergabe müssen die Anbieter aus dem dann regulierten Markt also nicht nur die Einschnitte des 1. GlüÄndStV in ihr Produktportfolio akzeptieren. Sie haben auch gegen Wettbewerber zu bestehen, die der behördlichen Kontrolle entzogen sind, die Online-Spieler aber problemlos ansteuern können.

Empirische Evidenz zur Geldwäschegefahr bei Online-Glücksspiel: Ein regulierter Markt ist die beste Prävention

Alle systematischen Auswertungen zur Geldwäschegefahr bei Online-Glücksspiel zeigen eindeutig: Das Risiko ist – auch und gerade aufgrund der von den Anbietern bereits implementierten Schutzsysteme – gering. Zu den Schlüsseluntersuchungen gehört die Studie „*Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment*“ von Prof. Dr. Michael Levi, die der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen als Referenz auch ausdrücklich benennt.² Levi kommt darin zum Ergebnis, dass sich Online-Glücksspiel aufgrund der hohen Rückverfolgbarkeit der Online-Transaktionen und

¹ Wall Street Journal Online, 15. Oktober 2012: Fußball-Bundesliga bangt um die Wettmillionen.

² Michael Levi 2009: Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment. Final Report.

Spieleridentifikationskontrollen kaum für Geldwäsche eignet. Vor allem bei den regulierten europäischen Anbietern würden bestehende Sicherheitsmaßnahmen die Geldwäschegefahr minimieren. Dies liege auch daran, dass die Anbieter bereits alle Anforderungen der 3. Europäischen Geldwäscherichtlinie (RL 2005/60/EG) erfüllen und sich auch Selbstverpflichtungen wie die Standards der *European Gaming and Betting Association* auferlegen. Statistiken des Bundeskriminalamtes weisen in eine ähnliche Richtung: Im Jahr 2010 gab es in Deutschland im gesamten Glücksspielmarkt überhaupt nur elf Verdachtsfälle im Zusammenhang mit möglicher Geldwäsche.³

Die Anbieter sind bei der Geldwäschebekämpfung schon heute sehr aktiv

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Pflichten zu internen Sicherungsmaßnahmen (§9a GwG-E), zu Spielerkonten und Transparenz der Zahlungsströme (§9c GwG-E) und zu besonderen Sorgfaltspflichten (§9d GwG-E) erfüllen Online-Glücksspielanbieter wie bwin.party bereits jetzt. Auch bedingt durch die Präsenz in anderen regulierten europäischen Märkten sind die Konzepte zur Geldwäscheprävention vergleichbar mit denen von Banken. Bei großen Anbietern wie bwin.party existieren zur Geldwäschebekämpfung eigene Abteilungen. Es kommt eine Vielzahl verschiedener Methoden und Instrumente zum Einsatz, um sicherzustellen, dass Geldwäscheversuche im Anfangsstadium identifiziert und den entsprechenden Behörden gemeldet werden können.

Die AGB von bwin.party enthalten insbesondere die folgenden Bestimmungen, die (unter anderem) allesamt der Verhinderung von Geldwäsche dienen.

- Jeder Nutzer darf nur ein Konto führen (bereits registrierten Nutzern ist es untersagt, sich unter Angabe eines anderen Namens oder einer anderen E-Mail-Adresse als neuer Nutzer anzumelden).
- Der Nutzer ist verpflichtet, auf Verlangen von bwin.party die vollständig lesbare Kopie eines amtlichen Ausweises mit Foto zu übermitteln (Pass, Führerschein, Personalausweis) und in jedem Fall vor der erstmaligen Auszahlung eines Echtgeld-Guthabens von seinem Nutzer-Konto. bwin.party überprüft anhand der Ausweiskopie die Übereinstimmung mit den bei der Registrierung angegebenen

³ Bundeskriminalamt: Jahresbericht 2010, S. 10.

Daten (insbesondere Namen und Geburtsdatum). Bei Widersprüchen werden die vom Nutzer abgeschlossenen Wetten bzw. Spieleinsätze storniert und Gewinne an den Nutzer nicht ausbezahlt.

- Gewinne werden nur auf ein auf den Namen des Nutzers lautendes Bankkonto überwiesen oder im Fall der Bezahlung mit Kreditkarten oder über E-Money-Konten nur auf diejenigen Konten gutgeschrieben, die vorher zur Einzahlung benutzt wurden. Die systeminterne Überweisung von einem Spielerkonto auf ein anderes, was eine Möglichkeit zur Geldwäsche böte, ist nicht möglich.

Der Gesetzentwurf schwächt mit dem Online-Glücksspielmarkt ausgerechnet denjenigen Markt, wo die Geldwäscheprevention funktioniert

In seiner vorliegenden Fassung enthält der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen mit den Bestimmungen zur Spieleridentifizierung Regeln, die dem Ziel des Gesetzes langfristig zuwider laufen. Denn: Gerade das Online-Glücksspiel bietet den Anbietern gute technische Möglichkeiten, jede einzelne Transaktion und jedes einzelne Spielerprofil zu registrieren, zu analysieren und im konkreten Verdachtsfall tätig zu werden. Der Entwurf geht hier jedoch vom Gegenteil aus und verlangt die vollständige Identifizierung eines Spielers, bevor dieser an einem Glücksspiel teilnehmen kann (§9b GwG-E). Die im Geldwäschegesetz genannten Möglichkeiten zur Identifizierung indes sind so praxisfremd, dass sie die – überwachten – Anbieter im regulierten Online-Glücksspielmarkt massiv schwächen. Profiteure sind die unregulierten Wettbewerber, deren Angebot den Spielern ebenfalls zur Verfügung steht, die aber weitaus weniger bis gar keine Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung, aber beispielsweise auch zum Spielerschutz und zur Suchtprävention umsetzen.

Der Gesetzentwurf kennt in der Entwurfsfassung vier Wege der Spieleridentifizierung: Die Identifizierung anhand eines Original-Ausweises, anhand einer beglaubigten (!) Kopie des Ausweises, anhand des elektronischen Identitätsnachweises nach dem Personalausweisgesetz („Elektronischer Personalausweis“) oder anhand einer qualifizierten elektronischen Signatur. Alle vier Wege sind für den Online-Glücksspielmarkt nicht geeignet. Weder der Elektronische Personalausweis noch die elektronische Signatur haben sich bislang durchgesetzt und werden von nur wenigen Bundesbürgern genutzt. Das Mittel der Ausweisidentifizierung wiederum ist derart zeitaufwändig –

die Identifizierung erfolgt frühestens nach einigen Tagen, kann aber auch ein bis zwei Wochen beanspruchen –, dass es dem Echtzeit-Charakter eines Internetproduktes nicht gerecht wird. Wer bei einem Online-Glücksspielanbieter spielt, will dies in aller Regel unmittelbar tun und nicht erst deutlich später.

Was ist die Folge? Nur die wenigsten Spieler werden wegen der Registrierung bei einem Glücksspielanbieter gleich einen neuen (elektronischen) Personalausweis beantragen und nur die wenigsten Spieler, die etwa auf ein Bundesliga-Spiel wetten möchten, werden sich stattdessen auch mit einer Wette auf den übernächsten Spieltag zufrieden geben. Vielmehr bedeutet der Gesetzentwurf derzeit noch ein Konjunkturprogramm für den unregulierten Markt, wo Spieler nach der Anmeldung sofort spielen können, aber jeglicher behördlicher Zugriff verwehrt ist und auch die internen Sicherheitsstandards der Anbieter alles andere als gewährleistet sind.

Der Gesetzentwurf bleibt hinter den Vorgaben des 1. GlüÄndStV zurück und ignoriert die Erfahrungswerte aus anderen EU-Staaten

Mit den sehr beschränkten Möglichkeiten zur Spieleridentifizierung ist der Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Finanzen sogar noch restriktiver ausgefallen als der 1. GlüÄndStV, der den Anbietern im regulierten Markt enge Grenzen setzt. Der Staatsvertrag setzt sich mit der Frage der Identifizierung sehr wohl auseinander, lässt anders als der Gesetzentwurf – der bei Verabschiedung rechtlichen Vorrang hätte vor dem 1. GlüÄndStV – online-spezifische Möglichkeiten der Identifizierung und Authentifizierung aber ausdrücklich zu. Auch die 3. Europäische Geldwäscherichtlinie schreibt keine derartige Verengung der Identifizierungsmöglichkeiten vor, wobei der Gesetzentwurf keine Begründung dafür liefert, warum er ausgerechnet hier deutlich über die Vorgaben der Richtlinie hinausgeht.

Zudem: Fast alle anderen EU-Staaten haben sich bereits für Identifizierungswege entschieden, die deutlich praktikabler sind als die im GwG-E genannten. Frankreich beispielsweise verlangt ebenfalls eine Einsendung von Ausweisdokumenten, lässt aber in einem Zeitraum von 60 Tagen die vorläufige Spielteilnahme (ohne Gewinnauszahlungen) zu. Verbreitet ist auch die elektronische Echtzeit-Identifizierung über geeignete Datenbanken, wie sie etwa in Dänemark oder Spanien erfolgt. Das Vereinigte Königreich hat sich für die elektronische Verifizierung als Simplified Due Diligence (SDD) entschieden,

bei der ein Ausweisabgleich erst bei Eintritt vorab definierter Risiko-Ereignisse verlangt wird. All diesen Verfahren gemein ist, dass sie den Spielern keinen Anreiz bieten, aus praktischen Erwägungen Anbieter aus dem unregulierten Markt vorzuziehen – und den regulierten Markt dadurch zu schwächen.

Lösung

Um den Erfolg der politisch beschlossenen Öffnung des deutschen Online-Glücksspielmarktes inklusive der angestrebten Marktkanalisierung nicht zu gefährden, sollte sich der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages für zwei Schritte entscheiden:

- 1. Online-gerechte Identifizierungsmöglichkeiten ins Gesetz aufnehmen:** Dringend geboten ist eine Erweiterung der im GwG-E vorgesehenen Identifizierungsmöglichkeiten um Verfahren, die die Möglichkeit zum unmittelbaren Spiel erlauben – in Deutschland bietet sich beispielsweise ein Echtzeit-Abgleich mit der Datenbank der SCHUFA an.
- 2. Orientierung am risikobasierten Ansatz:** Beim risikobasierten Ansatz richten sich die Auflagen für die Verpflichteten am Risiko im konkreten Einzelfall aus. Jedes neu eingerichtete Spielerkonto muss einer lebenden, natürlichen Person zugeordnet werden können. Name, Geburtsdatum und Wohnort werden erfasst und mit einer geeigneten nationalen Datenbank (etwa der SCHUFA) abgeglichen. Verläuft diese Prüfung positiv, kann der Spieler sein Konto bis zu einem gewissen Limit pro Tag, Woche und Monat nutzen. Gewinnauszahlungen bis zu einem bestimmten Betrag sind möglich. Erreicht der Spieler jedoch das Einsatzlimit oder beantragt er eine volle Auszahlung seiner Gewinne, wird der Kontobesitzer einer umfassenderen Verifizierung unterzogen. Diese beinhaltet das Beibringen von Ausweisdokumenten, Prüfung auf PEP (Political Exposed Person) und Sanction (Mitglieder oder Kooperatoren von krimineller Organisationen). Die Europäische Kommission hat bereits deutlich gemacht, dass die Stärkung des risikobasierten Ansatzes eins ihrer Ziele bei der anstehenden Neufassung der Europäischen Geldwäscherichtlinie ist.⁴

⁴ European Commission report on the application of the Third Anti-Money Laundering Directive – FAQ.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-246_en.htm.