

Deutscher Lottoverband · Winterstraße 4-8 · 22765 Hamburg

Bundesministerium der Finanzen

Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

per E-Mail an

Das Präsidium

Geschäftsführung: Rüdiger Keuchel
Winterstraße 4-8
22765 Hamburg
Tel. 040 89003969
Fax 040 87881411
info@deutscherlottoverband.de
www.deutscherlottoverband.de

Hamburg, 4. Januar 2017

Anhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie / Stellungnahme des Deutschen Lottoverbandes

Ihr GZ: VII A 3a - WK 5023/14/10004 :007

Ihr DOK: 2016/1086858

sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Lottoverband dankt für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie schriftlich Stellung nehmen zu können. Ebenfalls bedanken wir uns für die gewährte Fristverlängerung.

I. Wer wir sind – der Deutsche Lottoverband und seine Mitgliedsunternehmen

Der Deutsche Lottoverband (DLV) ist der Zusammenschluss der unabhängigen Lotterievermittler in Deutschland. Unsere Verbandsmitglieder fördern seit mehr als 30 Jahren den Absatz der Produkte des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) sowie der Klassen- und Soziallotterien und helfen so, die Staatseinnahmen zu steigern, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen und die Förderung von Sport, Kultur und Wohlfahrt nachhaltig zu sichern.

II. Was wir machen – Vertrieb von zugelassenen bzw. staatlich veranstalteten Lotterien

Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Beschränkungen betreffen – neben dem Sportwettenbereich – ausschließlich den Online-Vertrieb von terrestrisch veranstalteten Lotterien. Insofern sind Verpflichtete einerseits staatliche Unternehmen (sog. Eigenvertrieb

der Landeslotteriegesellschaften) und andererseits private Unternehmen, nämlich die unabhängigen Lotterievermittler (auch "gewerbliche Spielvermittler" gemäß § 19 des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV)). Sie sind – im Gegensatz zu den Landeslotteriegesellschaften – grundrechtlich geschützt.

Weitere Online-Glücksspiele werden durch den vorliegenden Entwurf de facto nicht reguliert. Das gilt insbesondere für Online-Casinospiele. Denn diese sind in Deutschland gem. § 4 Abs. 4, e contrario § 4 Abs. 5 GlüStV, gesetzlich verboten.

Beim Online-Vertrieb von terrestrisch veranstalteten Lotterien fungieren Webseiten von privaten Unternehmen oder staatlichen Lotteriegesellschaften gewissermaßen als Online-Briefkasten für die Abgabe von Lottoscheinen. Gegenstand des Vertriebs sind in jedem Fall ausschließlich staatliche bzw. staatlich zugelassene Lotterierprodukte. Denn nach dem GlüStV bleibt die Veranstaltung von Lotterien grundsätzlich dem Staat vorbehalten (staatliches Lotterie-Veranstaltungsmonopol). Der Vertrieb des staatlichen Lotto erfolgt aber seit jeher vor allem durch private Vermittler. Das sind zum einen im stationären Bereich private Schreibwarenläden, Kioske, Tankstellen und andere Gewerbetreibende (sog. Annahmestellen). Zum anderen vertreiben unabhängige Lotterievermittler die staatlichen Lotterieprodukte im Fernabsatz, mittlerweile insbesondere online über das Internet. Der größte unabhängige Lotterievermittler, die Lotto24 AG (www.lotto24.de), hat mehr als 1 Mio. Kunden. Die Landeslotteriegesellschaften verfolgen dasselbe Geschäftsmodell im Direktvertrieb und haben hierfür eigene Internetportale, auf denen dieselben Lotterieprodukte angeboten werden (z.B. www.lotto-berlin.de, www.westlotto.de, www.lotto.de).

Im wirtschaftlichen Kern betrifft der Referentenentwurf insofern den Online-Vertrieb von „Lotto 6aus49“, dessen Ziehungen mittwochs und samstags erfolgen, sowie „EuroJackpot“. Diese Lotterien hatten zusammen in 2015 einen Glücksspielumsatz von ca. 5 Milliarden Euro erwirtschaftet (Quelle: DLTB).

Neben den im staatlichen Monopol veranstalteten Lotterien werden auch die nicht-staatlichen sog. Soziallotterien wie "Aktion Mensch" und "Deutsche Fernsehlotterie" online vertrieben. Auch dieser – ebenfalls private – Online-Vertrieb wird durch den vorliegenden Entwurf beschränkt.

III. Anregungen zu einzelnen Vorschriften des Referentenentwurfs

Im Einzelnen regen wir zu den Vorschriften des Referentenentwurfs folgende Änderungen bzw. Ergänzungen an:

1. Zum Geltungsbereich: Online-Vertrieb von terrestrischen Lotterien ausnehmen!

Wir regen an, die Regelung der Verpflichteten in § 2 Abs. 1 Nr. 15 wie folgt zu ändern:

„Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, soweit es sich nicht um Lotterien handelt, die außerhalb des Internets ~~veranstaltet angeboten und vertrieben~~ werden und die über eine ~~Erlaubnis staatliche Konzession~~ verfügen“

Erläuterung:

Die Wörter „angeboten und vertrieben“ sollten durch das Wort „veranstaltet“ ersetzt werden. Denn etwaige Geldwäscherisiken gehen von der Veranstaltung aus, nicht vom Vertrieb.

Dementsprechend heißt es – zutreffend – in der Begründung des Referentenentwurfs:

„Lotterien bieten ein sehr geringes Geldwäscherisiko aufgrund der generellen Natur dieses Glücksspiels. Dabei sind die Besonderheiten zu **(i) Spielturnus, (ii) Einsatzhöhe, (iii) Gewinnwahrscheinlichkeit und (iv) Manipulationswahrscheinlichkeit** besonders zu berücksichtigen: Die nationalen Lottoziehungen finden zweimal pro Woche statt (derzeit Mittwoch und Samstag). Sie weisen damit eine vergleichsweise geringe Umlaufgeschwindigkeit auf. Die Gewinneinsätze sind fest und betragsmäßig begrenzt. Auch zusätzliche Lotterioptionen wie beispielsweise "Spiel 77" oder "Super 6" sind im Betrag begrenzt und zeitlich an die staatlichen Lottoziehungen geknüpft. Die Gewinnwahrscheinlichkeit ist sehr gering und liegt hinsichtlich des jeweiligen Höchstgewinns bei rd. 1:140 Mio.. Dabei kann es zudem vorkommen, dass der Hauptgewinn mit weiteren Personen geteilt werden muss. Auch wenn bestimmte Geldwäschetechniken, wie beispielsweise eine Manipulation des Spielablaufs, nicht ausgeschlossen werden können, wird durch die staatliche Ausführung der Lotterien ein hohes Schutzniveau gewährleistet.

Die Teilnahme an staatlichen Lotterien ist mit Bargeld oder per Kartenzahlung möglich. **Durch die Limitierung des Einsatzes in Zusammenschau mit der geringen Gewinnwahrscheinlichkeit ist der Grad der Missbrauchsanfälligkeit gemäß Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Vierten Geldwäscherichtlinie als sehr gering einzustufen.**

Terrestrisch angebotene Lotterien sind damit von den geldwäscherechtlichen Verpflichtungen ausgenommen.“
(S. 111 f. des Referentenentwurfs)

Damit eignen sich Lotterien faktisch in Gänze nicht für Geldwäsche. Die zutreffend beschriebenen Charakteristika des Lottospiels hängen unveränderbar mit der Lotterieveranstaltung zusammen. Sie ändern sich nicht durch den Vertriebsweg. Sie sind immer gleich – egal ob der Lottoschein online oder am Kiosk abgegeben wird. Daher meinen wir, dass mit Blick auf das tatsächlich nicht vorhandene Geldwäscherisiko Lotterien in Gänze vom GwG ausgenommen werden müssen. Eine Differenzierung nach Vertriebswegen ist nicht sinnvoll, eine Privilegierung des terrestrischen Offline-Vertriebs nicht gerechtfertigt.

Mit den o.a. Charakteristika der Lotterien wird nicht nur begründet, warum die terrestrische *Veranstaltung* von Lotterien im Referentenentwurf vom Geltungsbereich ausgenommen wird. Vielmehr heißt es darüber hinaus

„Dies umfasst auch die Lottoannahmestellen,“
(S. 112 des Referentenentwurfs)

Es wird also auch der *terrestrische Vertrieb* der terrestrisch veranstalteten Lotterien in Ladenlokalen vom Geltungsbereich ausgenommen. Nicht ausgenommen wird hingegen der Online-Vertrieb der terrestrisch veranstalteten Lotterien. Diese Ungleichbehandlung entbehrt einer sachlichen Rechtfertigung. Das gilt umso mehr, als in den Annahmestellen Barzahlungen möglich sind, und die Lottoscheine als qualifizierte Inhaberpapiere (§ 807 BGB) ausgegeben werden, d.h. anonym. Beides ist beim Online-Vertrieb von Lotterien naturgemäß ausgeschlossen. Wenn schon bei den Vertriebswegen differenziert werden wird, dann müsste es umgekehrt sein, also die Annahmestellen gem. dem GwG Verpflichtete sein und nicht die Online-Vermittler derselben terrestrisch veranstalteten Lotterien. Wegen der o.a. Charakteristika der vertriebenen Lotterien ist aber, wie beschrieben, in jedem Fall der Vertrieb von terrestrischen Lotterien in Gänze vom Geltungsbereich auszunehmen. Die – in der Begründung des Referentenentwurfs

genannte – „Limitierung des Einsatzes“ (Einzahlungsgrenzen) gilt nämlich gerade für die Online-Vermittlung. Das regelt § 4 Abs. 5 GlüStV, der nicht für die „offline“ tätigen Annahmestellen gilt. Diese Vorschrift bzw. die seit jeher durch die unabhängigen Lotterievermittler faktisch eingehaltenen Einsatzgrenzen schließen übrigens auch a priori einen Missbrauch von Spielerkonten zu Geldwäschezwecken aus, der deswegen in der Praxis auch nicht ein einziges Mal in Erscheinung getreten ist.

Die Vierte Geldwäscherichtlinie fordert vom deutschen Gesetzgeber eine Risikoanalyse, die die tatsächlichen Risiken der unterschiedlichen Glücksspielarten in den Blick nimmt. In Wahrnehmung dieses Umsetzungsspielraums ist der Gesetzgeber an die Grundrechte der EU-Grundrechtecharta sowie des Grundgesetzes gebunden, insbesondere an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hiermit verträgt sich nicht, ein für Geldwäsche tatsächlich ungeeignetes Glücksspiel, bei dem es in der Praxis niemals zu Fällen von Geldwäsche gekommen ist – nämlich Lotterien und deren Vertrieb –, denselben Vorschriften zu unterstellen wie andere Glücksspielarten.

Lotto gibt es seit Jahrzehnten. Die Abgabe von Lottoscheinen über das Internet gibt es – von der Unterbrechung infolge des GlüStV in den Jahren 2008 bis 2012 abgesehen – schon seit Ende der 1990er Jahre. Allein online wurden in Deutschland seitdem Lotteriespielteilnahmen im Wert von von mehreren Milliarden Euro vermittelt. Hierbei sind keinerlei Geldwäscheprobleme aufgetreten, was die Landeskriminalämter ohne weiteres bestätigen können. Die Entscheidung des Bundesgesetzgebers darüber, welche Glücksspielbereiche auszunehmen sind und welche nicht, hat gemäß der Richtlinie zwingend auf Basis von Risikoanalysen zu erfolgen und darf diesen eindeutigen empirischen Befund nicht ignorieren. Wegen des insofern eröffneten Umsetzungsspielraums darf der Bundesgesetzgeber andererseits auch nicht die Risikoanalyse unterlassen und einfach Glücksspielbereiche im Geltungsbereich des GWG als Umsetzungsgesetz belassen, wenn dies unverhältnismäßig ist. Vielmehr ist der Bundesgesetzgeber zu einer „grundrechtsschonenderen Umsetzung“ (BVerfG 113, 273 (306) – *Europäischer Haftbefehl*) verpflichtet.

Ferner schlagen wir für § 3 Abs. 1 Nr. 15 vor, den Begriff der „staatlichen Konzession“ durch den der „Erlaubnis“ zu ersetzen, da der Begriff der Konzession dem Wortlaut nach zu eng ist. Er wird nur bei den sportwettenspezifischen Vorschriften verwendet (§ 4a ff. GlüStV), nicht hingegen bei den Lotterien. Nach dem GlüStV bedürfen Lotterien gem. § 4 Abs. 1 einer „Erlaubnis“.

Das betrifft nicht nur Veranstaltung und Vertrieb von Lotterien der staatlichen Veranstalter – wie etwa "Lotto 6aus49" –, sondern auch Veranstaltung und Vertrieb von gemeinnützigen Soziallotterien, z.B. "Aktion Mensch" und "Deutsche Fernsehlotterie".

2. Hilfsweise: Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Referentenentwurfs

Aus den dargelegten Gründen sollte der Vertrieb von terrestrisch veranstalteten Lotterien nicht nur bzgl. der Annahmestellen, sondern vollständig vom Geltungsbereich des Referentenentwurfs ausgenommen werden, d.h. auch der Online-Vertrieb der terrestrisch veranstalteten Lotterien.

Sollte dieser Anregung nicht gefolgt werden, sind zumindest folgende Änderungen angezeigt:

a) Identifizierungsvorgaben für Lotterien auf Gesetzesebene praxisgerecht ausgestalten!

Mit Blick auf die §§ 10 bis 13 regen wir an, § 15 folgenden neuen Absatz 9 anzufügen:

„(9) Für den Vertrieb von Lotterien gelten vereinfachte Sorgfaltspflichten nach § 13 Absatz 2 und 3.“

Erläuterung:

Wie dargelegt, bestehen beim Vertrieb terrestrisch veranstalteter Lotterien keine Geldwäschegefahren. Deswegen ist der Vertrieb über Annahmestellen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 15 ausdrücklich ausgenommen. Das muss erst recht für den Online-Vertrieb derselben Lotterien gelten. Sollte dem nicht – wie von uns vorgeschlagen – durch eine Änderung des § 3 Abs. 1 Nr. 15 Rechnung getragen werden, ergeben sämtliche Risikoanalysen, die unabhängige Lotterievermittler nach dem heute noch geltendem GwG gem. § 16 Abs. 7 GwG haben erstellen lassen und die dem Niedersächsischen Innenministerium als gem. § 19 Abs. 2 in Verbindung mit § 9a GlüStV zuständiger Erlaubnisbehörde vorliegen, dass gem. § 13 Abs. 1 GwG vereinfachte Sorgfaltspflichten gelten.

§ 13 Abs. 1 GwG gilt hingegen nicht speziell für unabhängige Lotterievermittler, sondern für alle Verpflichtete des GwG. § 15 enthält demgegenüber „besondere Vorschriften für das Glücksspiel im Internet“. Daher ist hier für Lotterien zu regeln bzw. klarzustellen, dass vereinfachte Sorgfaltspflichten gelten.

b) Identifizierungsvorgaben für die vorläufige Spielteilnahme praxisgerecht ausgestalten!

Wir regen an, § 15 Abs. 8 GwG wie folgt zu ändern bzw. zu ergänzen:

„(8) Abweichend von § 10 kann der Verpflichtete bei einem Spieler, für den er ein Spielerkonto einrichtet, eine vorläufige Identifizierung durchführen. Die vorläufige Identifizierung muss anhand einer elektronisch oder auf dem Postweg übersandten Kopie eines Dokuments nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 erfolgen, auf der Grundlage von Daten oder Informationen, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle, insbesondere Auskunftsteien stammen oder nach weiteren Verfahren, die das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Die Identifizierung nach §§ 10 bis 13 ~~§§ 10 bis 12~~ ist unverzüglich nachzuholen.“

Erläuterung:

Strenge Identifizierungsvorgaben führen bei Glücksspielangeboten im Internet dazu, dass potentiell interessierte Kunden den Registrierungsvorgang abbrechen. Da alternative Angebote „nur einen Mausklick entfernt“ sind, nutzen sie stattdessen die Konkurrenzangebote von Anbietern, die nicht den Vorgaben des GwG bzw. der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie unterliegen. Das wäre für die Geldwäscheregulierung kontraproduktiv. Dieses Problem hat der Referentenentwurf mit der Regelung zur vorläufigen Identifizierung erkannt. Er greift jedoch zu kurz. Denn er lässt ausschließlich Verfahren der vorläufigen Identifizierung zu, die in der Praxis für die potentiell Spielinteressierten so unattraktiv sind, dass sie von einer Spielteilnahme absehen. Das führt zu den beschriebenen Abwanderungseffekten hin zu den nicht regulierten Angeboten. Daher muss es weitere zulässige Verfahren der vorläufigen Identifizierung bei Glücksspielangeboten geben.

Ohne die hier vorgeschlagene Änderung stellen die Vorgaben des Referentenentwurfs für die vorläufige Identifizierung in der Praxis keine Vereinfachung dar, sondern eine erhebliche Verkomplizierung. Automatisierte Registrierungsprozesse werden damit durch einen manuellen Versand und Überprüfung einer Ausweiskopie erheblich verlangsamt. Gerade die im Lotteriebereich wichtige Neukundenakquise kurz vor Annahmeschluss bei hohen Jackpots würde dadurch erheblich beschränkt werden.

Darüber hinaus sollte auch hier – wie jeweils bei § 11, § 12 bzw. § 13 – durch Verordnungsermächtigung auch sichergestellt werden, dass auf Innovationen für Identifizierungen im Online-Bereich der regulatorische Rahmen zügig angepasst werden kann.

Schließlich soll durch die hier vorgeschlagene Änderung des letzten Satzes des § 15 Abs. 8 sichergestellt werden, dass vereinfachte Sorgfaltspflichten ungeachtet dessen gelten, ob nach den Vorgaben für vorläufige Identifizierung identifiziert wird. Auch bei einer vorläufigen Identifizierung ist daher die Identifizierung nach den vereinfachten Sorgfaltspflichten nachzuholen, soweit deren Voraussetzungen vorliegen, und nicht die regulären Sorgfaltspflichten. Dies sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

c) Zulässige Zahlungsverfahren innovationsoffener formulieren!

Wir regen an, nach § 15 Abs. 4 GwG folgenden Abs. 4a einzufügen:

„(4a) Abweichend von Absatz 4 können Transaktionen auf das Spielkonto auch mittels anderer Verfahren erfolgen,

a) soweit der Betrag von 25 Euro für eine einzelne Transaktion und der Betrag von 100 Euro für mehrere Transaktionen in einem Monat in Bezug auf ein Spielerkonto nicht überschritten wird oder

b) die das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats bestimmt.“

Erläuterung:

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Zahlungsverfahren sind abschließend (Überweisung, Lastschrift, Zahlungskarte). Damit werden in der Praxis weitere wichtige Zahlungsverfahren verboten, z.B. Gutschein-/Guthaben-Karten oder neuartige Zahlungsverfahren per Smartphone oder E-Wallet. Wie bereits in der Begründung des Referentenentwurfs dargestellt (S. 111 f. des Referentenentwurfs), rechtfertigen insbesondere die bei Lotterien vergleichsweise geringen, regelmäßig den unteren zweistelligen Euro-Bereich nicht überschreitende Spieleinsätze eine so enge Beschränkung der Zahlungsverfahren nicht. Für Lotterieberbieter im Internet sollte eine Möglichkeit bestehen, Zahlungsverfahren ohne direkte Papierspur zu einem Zahlungskonto anzubieten. Transaktionen unterhalb eines Schwellenwertes von z.B. 50 Euro sind für die Geldwäsche grundsätzlich nur gering geeignet. Zusätzlich fehlt Lotterien auch bei einer Stückelung der Spieleinsätze die Eignung zur Geldwäsche, insbesondere das sog. „Smurfing“, da die Gewinnwahrscheinlichkeit hinsichtlich des Höchstgewinns produktimmanent äußerst gering ist (1:140 Mio. bei "Lotto 6aus49", 1:95 Mio. bei "EuroJackpot"), und Spieleinsätze grundsätzlich gemäß § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV auf 1.000 Euro im Monat beschränkt sind.

Außerdem ist die Regelung nicht innovationsoffen. Daher sollte auch hier durch Verordnungsermächtigung sichergestellt werden, dass bei Innovationen für Zahlungsverfahren im Online-Bereich der regulatorische Rahmen zügig angepasst werden kann.

d) Unklarheiten bei der gruppenweiten Verfahrensvereinheitlichung beseitigen!

Abschließend regen wir an,

hinsichtlich der Anforderung des § 8, in Unternehmensgruppen einheitliche Verfahren zu etablieren, klarzustellen, dass dies nur insoweit gilt, als für die betreffenden Gesellschaften der Gruppe die gleichen Geldwäschepräventionspflichten gelten. Diese Klarstellung sollte zumindest in der Gesetzesbegründung erfolgen.

Gesellschaften einer Gruppe können unterschiedliche Tätigkeitsfelder haben. Nach dem Referentenentwurf ist unklar, ob innerhalb einer Gruppe immer die Maßnahmen aus dem Unternehmen mit den höchsten Geldwäschepräventionspflichten auf alle anderen Unternehmen der Gruppe übertragen werden müssen. Das ist dann offensichtlich nicht sachgerecht, wenn zu einer Unternehmensgruppe Gesellschaften gehören mit – aus Sicht der Geldwäscheprävention – sehr unterschiedlichen Tätigkeiten.

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne, auch telefonisch im persönlichen Gespräch, zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Das Präsidium des Deutschen Lottoverbandes


Norman Faber


Magnus von Zitzewitz