

An das  
Bundesministerium der Finanzen  
Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

Per E-Mail: [VIIA5@bmf.bund.de](mailto:VIIA5@bmf.bund.de)

31. Mai 2019

## Stellungnahme zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten  
EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843]

(Stand: 20.5.2019, 15:05 Uhr)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des oben benannten Referentenentwurfs sowie für die Berücksichtigung im Rahmen der schriftlichen Verbändeanhörung bedanken wir uns.

### I. Über den Deutschen Sportwettenverband

Der 2014 gegründete Deutsche Sportwettenverband (DSWV) ist der Zusammenschluss der führenden deutschen und europäischen Sportwettenanbieter. Mit Sitz in Berlin versteht sich der DSWV als öffentlicher Ansprechpartner, insbesondere für Politik, Sport und Medien. Seine 17 Mitglieder, die rund 80 Prozent des in Deutschland Steuern zahlenden Sportwettenmarktes repräsentieren, setzen sich für eine moderne, wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Regulierung von Sportwetten in Deutschland ein. Alle Mitgliedsunternehmen verfügen über Lizenzen in EU-Mitgliedstaaten; seit 2012

#### Anschrift

Deutscher  
Sportwettenverband e.V.  
Auguststraße 62  
10117 Berlin

#### Kontakt

☎ +49 30 403680160  
☎ +49 30 403680170  
✉ [kontakt@dswv.de](mailto:kontakt@dswv.de)  
[www.dswv.de](http://www.dswv.de)

#### Verantwortlich

Präsident  
Mathias Dahms  
Hauptgeschäftsführer  
Luka Andric

#### Vereinsregister

VR 33456 B  
Amtsgericht  
Charlottenburg  
14046 Berlin

#### Seite

1 | 7

haben sie in Deutschland rund zwei Milliarden Euro Sportwettsteuern gezahlt. Die meisten Mitglieder sind auch als Sponsoren im deutschen Profisport aktiv.

## II. Zu den geplanten Gesetzesänderungen gemäß Referentenentwurf

Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen sind im Zuge der Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie 2017 in den Verpflichtetenkreis des Geldwäschegesetzes (GwG) aufgenommen worden (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG). Dazu gehören auch die Anbieter von Sportwetten – sowohl im stationären als auch im Online-Vertrieb.

Hinsichtlich der geplanten Gesetzesänderungen gemäß dem oben genannten Referentenentwurf schlägt der DSWV die folgenden Korrekturen vor:

### II.1. **Zuständige Aufsichtsbehörden für den stationären Sportwettenvertrieb benennen**

#### Änderung des § 50 Satz 1 Nr. 8 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

*„Zuständige Aufsichtsbehörde für die Durchführung dieses Gesetzes ist [...] 8. für die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen nach § 2 Absatz 1 Nummer 15, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt, die für die glücksspielrechtliche Aufsicht zuständige Behörde die bei der jeweiligen Landesregierung zuständige zentrale Stelle für die Einhaltung des Geldwäschegesetzes, die zudem Kontrollaufgaben an andere Landesbehörden übertragen kann [...].“*

#### Begründung:

Durch die Änderung ist unabhängig von regional differenzierten Zuständigkeiten der glücksspielrechtlichen Aufsicht (zuständig sind mitunter die Regierungsbezirke) gewährleistet, dass bundes- und landeseinheitliche Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung für alle Veranstalter und Vermittler gelten. Nur so können die in den Bundesländern für Geldwäsche zuständigen zentralen Stellen ihre Koordinierungsfunktion wahrnehmen und eine einheitliche Rechtsanwendung durch gezielte Informationsstreuung sicherstellen. Die Kontrolle der Einhaltung dieser einheitlichen Vorschriften kann wiederum auf regionale Behörden übertragen werden.

Der aktuelle Umstand, dass in den Bundesländern die für die Erteilung der Zulassung zuständigen Stellen für die Geldwäscheprävention der Glücksspielanbieter zuständig sind, führt zu einem Interpretationsflickenteppich, da mitunter einzelne Regierungsbezirke und Kommunen eigenständig die Auslegung und Anwendung des GwG und der dazugehörigen „Auslegungs- und Anwendungshinweise“ der Glücksspielaufsichtsbehörden vornehmen, das kommunale Personal nicht einheitlich fachspezifisch geschult ist und die Bußgeldvorschriften uneinheitlich angewendet werden. Im Interesse der Glücksspielanbieter, die in der Regel in mehreren Bundesländern aktiv sind, aber

nicht minder im Sinne einer der bundesweit einheitlichen Rechtsauslegung wäre idealerweise eine zentrale, bundesweit zuständige GwG-Aufsichtsbehörde erforderlich, mindestens aber eine in jedem Bundesland zentrale Aufsicht.

## II.2. Von der Änderung des Ordnungswidrigkeitentatbestands absehen

### Änderung des § 56 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder ~~fahrlässig~~ **leichtfertig** [...].“

#### Begründung:

Der DSWV empfiehlt, von der gemäß Referentenentwurf geplanten Änderung des § 56 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GwG abzusehen und an der derzeit geltenden Formulierung festzuhalten. Die bisherige Unterscheidung zwischen Leichtfertigkeit (grobe Fahrlässigkeit) und Fahrlässigkeit ist beizubehalten, um einen einheitlichen Rechtsvollzug zu gewährleisten. Durch Aufnahme jeglichen fahrlässigen Handelns in den Tatbestand des bußgeldbewährten „ordnungswidrigen“ Handelns werden Fehler sanktioniert, bei denen die Ahndung unverhältnismäßig ist. Im Extremfall könnte dies dazu führen, dass die Aufsichtsbehörden Geldwäschebeauftragte, die eine Geldwäscheverdachtsmeldung aus Sicht der FIU nicht korrekt in das System „goAML“ eingegeben haben, mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu 100.000 Euro belegen können – etwa bei Ankreuzen eines falschen Kästchens im System „goAML“. Hierdurch werden die in der Regel sehr engagierten und gewissenhaft agierenden Geldwäschebeauftragten einem unverhältnismäßigen Risiko einer persönlichen Haftung ausgesetzt, ohne dass dies zum möglichst lückenlosen Feststellen und Bekämpfen von Fällen der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung notwendig wäre. Der bislang aus guten Gründen bestehende Gleichlauf zwischen Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht sollte nicht ausgehebelt werden: Nach § 261 Abs. 5 StGB wird auch nur bestraft, wer leichtfertig nicht erkennt, dass der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Katalogtat herrührt. Zudem würde es das unverhältnismäßig erhöhte Sanktionsrisiko in Zukunft noch schwieriger machen, geeignete Personen für die Funktion des Geldwäschebeauftragten zu finden. Dass die Abgrenzung zwischen einfacher und grober Fahrlässigkeit oft schwierig sein kann, vermag angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des § 56 GwG (z.B. „nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig“) nicht zu überzeugen.

## III. Zu weiteren Handlungserfordernissen

Im Zuge der Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie in deutsches Recht sind an mehreren Stellen Beispiele des sogenannten „Gold-platings“ aufgetreten, wodurch die verpflichteten Sportwettenanbieter in der deutschen Gesetzespraxis im europäischen Vergleich übergebührlich belastet werden. Der vorliegende Referentenentwurf adressiert diese Problemstellung bislang nicht. Der DSWV regt

daher an, den Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 in nationales Recht an folgenden Stellen zu modifizieren, um Fehlentwicklungen zu korrigieren, die im Zuge der Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie aufgetreten sind:

### III.1. Die Zulässigkeit der Barwette konkretisieren

#### Änderung des § 10 Abs. 5 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

*„Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 15 haben die allgemeinen Sorgfaltspflichten **ausschließlich erst** bei Transaktionen in Form von Gewinnen oder Einsätzen eines Spielers in Höhe von ~~2.000~~ **10.000** Euro oder mehr zu erfüllen, es sei denn, das Glücksspiel wird im Internet angeboten oder vermittelt. Der Identifizierungspflicht kann auch dadurch nachgekommen werden, dass ~~der Spieler bereits beim Betreten der Spielbank oder der sonstigen örtlichen Glücksspielstätte identifiziert wird, wenn~~ vom Verpflichteten zusätzlich sichergestellt wird, dass Transaktionen im Wert von ~~2.000~~ **10.000** Euro oder mehr einschließlich des Kaufs oder Rücktauschs von Spielmarken dem jeweiligen Spieler zugeordnet werden können.“*

#### Begründung:

Der in § 10 Abs. 5 GwG zum Ausdruck kommende Willen des Bundesgesetzgebers, die stationäre Barwette unterhalb eines Schwellenwerts aufgrund eines geringen Geldwäscherisikos zuzulassen, wird seitens der Landesglücksspielaufsichtsbehörden vermehrt in Frage gestellt. Mit der oben skizzierten Gesetzesänderung konkretisiert der Bundesgesetzgeber sein Anliegen. Zugleich scheint die bisherige Festlegung des Schwellenwerts auf 2.000 Euro in Ermangelung einer nationalen Risikoanalyse willkürlich und nicht sachgerecht. Im Sinne einer branchenübergreifenden und risikoangemessenen Harmonisierung der GwG-Vorgaben ist eine Anhebung des Schwellenwerts auf 10.000 Euro entsprechend den Schwellenwerten für Immobilienmakler (vgl. § 10 Abs. 6 GwG in der Fassung des Referentenentwurfs) und Güterhändler (vgl. § 10 Abs. 6a GwG in der Fassung des Referentenentwurfs) angezeigt. Durch die Streichung in Satz 2 wird dem Verpflichteten darüber hinaus gemäß dem risikobasierten Ansatz freigestellt, wie, mit welchen Maßnahmen und Mechanismen er für die Zuordnung von Transaktionen zum jeweiligen Spieler Sorge trägt.

### III.2. Gängige Online-Zahlungsmethoden zulassen

#### Änderung des § 16 Abs. 4 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

*„Der Verpflichtete muss sicherstellen, dass Transaktionen des Spielers auf das Spielerkonto nur erfolgen*

*1. durch die Ausführung eines Zahlungsvorgangs*

*a) mittels einer Lastschrift nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Buchstabe a des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes,*

*b) mittels einer Überweisung nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Buchstabe c des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes oder*

*e) mittels einer auf den Namen des Spielers ausgegebenen Zahlungskarte nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 Buchstabe d des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes und 2. von einem Zahlungskonto nach § 1 Absatz 17 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes, das auf den Namen des Spielers bei einem Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 3 errichtet worden ist.*

*Von der Erfüllung der Verpflichtung nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe e und Nummer 2 kann der Verpflichtete absehen, wenn gewährleistet ist, dass die Zahlung zur Teilnahme am Spiel für eine einzelne Transaktion 25 Euro und für mehrere Transaktionen innerhalb eines Kalendermonats 100 Euro nicht überschreitet. durch die Ausführung eines Zahlungsdienstes im Sinne des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes bzw. eines Zahlungsvorgangs nach § 1 Absatz 1 Satz 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (mit und ohne Kreditgewährung) oder durch eine E-Geld-Transaktion, soweit das E-Geld auf einem vollidentifizierten Konto nach den Maßgaben des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes gespeichert ist."*

### Begründung:

§ 16 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1c GwG führt dazu, dass die Kreditkarte als Zahlungsmittel für Online-Glücksspiele in Deutschland ab einem Transaktionswert von mehr als 25 Euro und einer monatlichen Gesamttransaktionssumme von mehr als 100 Euro ausfällt, da bei Kreditkartentransaktionen grundsätzlich nicht der Name des Karteninhabers an den Zahlungsempfänger übermittelt wird. Damit entfällt eine der sichersten und meistgenutzten Zahlungsmethoden im Internet. Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb ausschließlich im Glücksspielbereich die Nutzung einer Kreditkarte ein Risiko darstellen soll: Die diesem Zahlungsmittel immanenten Eigenheiten wirken sich in gleicher Weise bei anderen Verpflichteten aus. Die Regelung stellt eine unbillige Härte dar und ist in der gesamten EU einmalig. Die oben skizzierte Gesetzesänderung lässt für Glücksspieltransaktionen alle Zahlungsdienste zu, die im Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz reguliert sind.

### III.3. Regelungen zum „vorläufigen Spiel“ konkretisieren

#### Änderung des § 16 Abs. 8 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

*„Abweichend von § 11 kann der Verpflichtete bei einem Spieler, für den er ein Spielerkonto einrichtet, **bis zu einer Einzahlung in Höhe von 2.000 Euro** eine vorläufige Identifizierung durchführen. Die vorläufige Identifizierung kann anhand einer elektronisch oder auf dem Postweg übersandten Kopie eines Dokuments nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 erfolgen. Eine vollständige Identifizierung ist ~~unverzüglich~~ **vor einer Gewinnauszahlung, jedenfalls binnen 30 Tagen** nachzuholen. **Ein Spieler gilt als vollständig identifiziert, wenn er einen Zahlung von einem vollidentifizierten Konto nach den Maßgaben des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes auf sein Spielerkonto bewirkt und der Verpflichtete die Personenidentität von Spieler und Zahlungskontoinhaber erfolgreich geprüft und dokumentiert hat.** Sowohl die vorläufige als auch die vollständige Identifizierung kann auch anhand der glücksspielrechtlichen Anforderungen an Identifizierung und Authentifizierung erfolgen.“*

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung zur vorläufigen Identifizierung konkretisiert den Vollzug, indem sie klare Vorgaben hinsichtlich deren Zulässigkeit festlegt. Die Änderung berücksichtigt, dass sich das Risiko der Geldwäsche erst bei Gewinnauszahlung realisieren kann. Die Limitierung der Einzahlungen orientiert sich an Erwägungsgrund 21 der vierten EU-Geldwäscherichtlinie.

Die Identifizierung nach einem Transfer von einem vollidentifizierten Konto macht sich die Tatsache zunutze, dass das Geldinstitut die Identität des Kontoinhabers bereits nach den Vorschriften des GwG geprüft hat. Es obliegt dann dem Verpflichteten, die Personenidentität von Spieler und Zahlungskontoinhaber gesondert zu prüfen und zu dokumentieren. Das kann etwa dadurch geschehen, dass der Zahlungsempfänger über das zahlungspflichtige Institut den vollständigen Auftraggeberdatensatz gemäß Geldtransferverordnung erfragt.

### III.4. Den gesetzeskonformen GwG-Vollzug durch die Landesaufsichtsbehörden garantieren

Änderung des § 51 Absatz 8 Satz 1 GwG (in der Fassung des Referentenentwurfs)

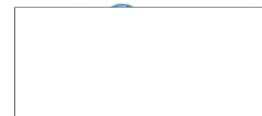
„Die Aufsichtsbehörde **und das Bundesministerium der Finanzen stellt stellen** den Verpflichteten regelmäßig aktualisierte Auslegungs- und Anwendungshinweise für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten und der internen Sicherungsmaßnahmen nach den gesetzlichen Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung zur Verfügung. Sie ~~kann~~ **können** diese Pflicht auch dadurch erfüllen, dass sie solche Hinweise, die durch Verbände der Verpflichteten erstellt worden sind, ~~genehmigt~~ **genehmigen**.“

Begründung:

Gemäß § 51 Abs. 8 Satz 1 GwG stellt die Aufsichtsbehörde den GwG-Verpflichteten regelmäßig aktualisierte Auslegungs- und Anwendungshinweise zur Verfügung. Im Falle der Sportwettenanbieter handelt es sich hierbei um die Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer. Gemäß § 51 Abs. 8 Satz 2 GwG kann die Aufsichtsbehörde die in Satz 1 genannte Pflicht auch dadurch erfüllen, dass sie solche Hinweise, die durch Verbände der Verpflichteten erstellt worden sind, genehmigt. Vor diesem Hintergrund hat der DSWV auf Bitte des Bundesministeriums der Finanzen in Absprache mit Vertretern der Landesglücksspielaufsichtsbehörden 2018 einen umfangreichen Entwurf für branchenspezifische Auslegungs- und Anwendungshinweise vorgelegt. Gleichwohl haben es die Landesglücksspielaufsichtsbehörden abgelehnt, den DSWV-Entwurf gemäß § 51 Abs. 8 Satz 2 GwG zu genehmigen. Es entsteht der starke Eindruck, dass die Landesglücksspielaufsichtsbehörden bestrebt sind, Vollzugsdefizite in eigener Kompetenz aufgrund der misslungenen Glücksspielregulierung durch eine unverhältnismäßig strenge Auslegung des Geldwäschegesetzes zu kompensieren.

Am 1. Februar 2019 haben die Landesglücksspielaufsichtsbehörden schließlich Auslegungs- und Anwendungshinweise für die Glücksspielbranche veröffentlicht, welche die Tendenz des „Gold-platings“ im Zuge der Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie in nationales Recht verstärken und den Willen des Bundesgesetzgebers an mehreren relevanten Stellen im Interesse der Landesvollzugsbehörden unverhältnismäßig weit auslegen. Das Bundesministerium der Finanzen tritt dem Vorgehen der Länder nicht entgegen und verweist auf die Kompetenz der Aufsichtsbehörde gemäß § 51 Abs. 8 GwG. Eine gemeinsame Verpflichtung von Aufsichtsbehörde und Bundesfinanzministerium zur Veröffentlichung von Auslegungs- und Anwendungshinweisen würde den Landesglücksspielaufsichtsbehörden ein bundespolitisches Korrektiv entgegenstellen, das den Gesetzesvollzug im Sinne des Bundesgesetzgebers garantiert.

Mit freundlichen Grüßen



Mathias Dahms  
Präsident

Luka Andric  
Hauptgeschäftsführer