

Stellungnahme zur Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie bezüglich Online-Glücksspielanbietern als Verpflichtete

Am 25. Juni 2015 trat die 4. EU-Geldwäscherichtlinie (2015/849/EU) in Kraft, die erstmals die Einbeziehung sämtlicher Anbieter von Glücksspieldiensten in den Kreis der Verpflichteten vornimmt. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, die Richtlinie bis Ende 2016 in nationales Recht zu überführen.

Der deutsche Gesetzgeber hat zahlreiche Vorgaben der 4. Geldwäscherichtlinie allerdings frühzeitig antizipiert und innerhalb des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention vom 29.12.2011 sowie des Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes vom 18.02.2013 bereits umgesetzt. Wie alle europäischen Jurisdiktionen, die staatliche Lizenzen für Anbieter von Online-Glücksspielen vergeben (Vereinigtes Königreich, Italien, Frankreich, Dänemark, Spanien, Malta, Gibraltar und in Deutschland Schleswig-Holstein) hat er das Online-Glücksspiel schon damals mit einbezogen. In Teilen ist der deutsche Gesetzgeber hier sogar über die Vorgaben aus Brüssel hinausgegangen. Ein (weiterer) Regelungsbedarf für Online Glücksspielangebote hält sich entsprechend in Grenzen, die Notwendigkeit zu gesetzgeberischen Verschärfungen besteht unseres Erachtens nach nicht. Die Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie sollte jedoch dazu genutzt werden, einzelne Vorgaben des GwG auf den Prüfstand zu stellen und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften bei der Spieleridentifizierung nach § 9b GwG, die sich in der Praxis als wenig tauglich herausgestellt haben. Der DVTM begrüßt die Anstrengungen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausdrücklich, fordert jedoch zugleich die konsequente Einhaltung des durch die 4. Geldwäscherichtlinie eingeführten risikobasierten Ansatzes.

Unregulierte Märkte weisen höchstes Geldwäscherisiko auf

Entgegen der teilweise aufgestellten These des hohen Geldwäscherisikos bei Online-Glücksspielen ist dieses im regulierten Bereich nachweislich gering.¹ Die größte Geldwäschegefahr geht beim Online Glücksspiel, ebenso wie in nahezu allen anderen Bereichen auch, von unregulierten Märkten aus, die keinerlei staatlicher Kontrolle unterliegen. Innerhalb der EU konzessionierte Anbieter haben vielfache Sicherungsmaßnahmen implementiert, um Risiken zu mitigieren – beispielsweise Mechanismen zur Spieleridentifizierung, umfassende Monitoringsysteme oder die Transparenz und Kontrolle von Zahlungswegen. Dies macht die Angebote lizenzierte Glücksspielanbieter weitaus weniger attraktiv und anfällig für das Waschen inkriminierter Gelder.

Risikobasierten Ansatz konsequent umsetzen

In Erwartung einer weitreichenden Überarbeitung des Glücksspielstaatsvertrages, die nicht zuletzt wegen des drohenden EU-Vertragsverletzungsverfahrens notwendig werden dürfte, spricht sich der DVTM für eine weitsichtige Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie in nationales Recht aus, die ein level playing field für sämtliche in der EU lizenzierte Anbieter von Glücksspieldiensten schafft. Eine Diskriminierung der Anbieter von Online Poker und Online Casinospiele, für die im derzeit gültigen und rechtlich höchst umstrittenen Staatsvertrag keine Erlaubnismöglichkeit verankert ist, sollte unbedingt vermieden werden.

Nur durch eine konsequente Anwendung des risikoorientierten Ansatzes, wonach Glücksspieldienste nach ihrem tatsächlichen Risiko eingestuft werden, kann dies erreicht werden. Die sehr guten technischen Überwachungsmöglichkeiten durch die Glücksspielanbieter im Internet machen diese Dienstleistung unattraktiv und teuer für Geldwäscher. Denn das Überführen von kriminell erworbenen Erträgen in einen dann legalen Spiel- oder Wettgewinn ist mit hohem Aufwand und hohen Transaktionskosten verbunden, insbesondere aufgrund der technischen Überwachungssysteme, die auffälliges Spielverhalten detektieren und melden sowie der hohen Transparenz der Zahlungsströme. Das Zusammenspiel der techni-

¹ Siehe FATF, The FATF Recommendations, Februar 2012, S. 113 Fn. 53 und *Levi*, Money Laundering Risks and E-Gaming und *Schneider/Peren/Clement*, Online-Poker: Mögliche Geldwäsche und deren Prävention.

schen Möglichkeiten zur Nachvollziehbarkeit von digitalen Zahlungsströmen, die noch dazu auf ein oder von einem eindeutig zuzuordnenden Spielerkonto getätigt werden, und den angesprochenen Monitoringsystemen, setzen das faktische Risiko der Nutzung von Online Glücksspieldiensten für die Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, signifikant herab.

Dreh- und Angelpunkt der Spielerüberwachung und damit auch der Geldwäscheprävention bei Online Glücksspielangeboten ist das skizzierte individuelle und eindeutig zuzuordnende Spielerkonto. Online-Glücksspielanbieter bieten oft mehrere Produkte an – zum Beispiel Sportwetten, Casino und Poker. Unabhängig von den Produkten hat ein Spieler jedoch nur ein Spielerkonto. Jedes Spielerkonto kann dank der Kundenverifizierung nach dem „Know-Your-Customer“-Prinzip (KYC) eindeutig zugeordnet werden. Es verzeichnet revisionsicher jede Transaktion, die der identifizierte Kunde durchführt. Alle Ein- und Auszahlungen sind für den Anbieter – und damit auch für die zuständige Aufsichtsbehörde – lückenlos transparent. Geldbewegungen zwischen zwei Spielerkonten sind ausgeschlossen; Auszahlungen werden in den meisten Fällen zurück zur Quelle der Einzahlungen, also auf das Zahlungsmittel, von dem die Einzahlung auf das Spielerkonto erfolgt ist, durchgeführt („closed loop“). Alle Spieleraktivitäten können auch im Nachhinein analysiert werden – beispielsweise auf Anfrage der Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörde. Die technischen Systeme, die dies ermöglichen, werden kontinuierlich überprüft und verbessert.

Vorläufige Spielteilnahme vereinfachen

Um ein Abwandern der Spieler in den gänzlich unregulierten Schwarzmarkt außerhalb der EU zu verhindern, sollten die in § 9b GwG gemachten Vorgaben zur Spieleridentifizierung überdacht werden. Die durch die aufwändige und umständliche Spieleridentifikation aufgestellten Hürden zur Spielteilnahme sind in Teilen praxisuntauglich und unverhältnismäßig. Die Identifizierung anhand der Übersendung einer digitalen Ausweiskopie noch vor Begründung der Geschäftsbeziehung schreckt viele Gelegenheitsspieler ab und beinhaltet die Gefahr, dass diese sich ein illegales Angebot außerhalb der EU suchen, dessen Anbieter überhaupt keine internen Sicherheits- oder Identifizierungsmaßnahmen implementiert hat.

Entsprechend sollten die Vorgaben für ein „Spiel auf Probe“ vereinfacht werden. So ist es unseres Erachtens als Voraussetzung zur vorläufigen Spielteilnahme ausreichend, wenn sich ein Spieler durch Angabe der Daten zur Feststellung der Identität beim Glücksspielanbieter registriert und einer Altersverifikation unterzieht, sodass er bis zum Zeitpunkt der vollständigen Identifizierung ein eingeschränktes Spielerkonto nutzen kann. Die volle Funktionalität seines Spielerkontos inklusive der Auszahlung möglicher Gewinne wäre erst nach vollständiger Identifizierung und Verifizierung des Spielers gewährt. Eine solche Vorgabe wäre auch im Einklang mit der 4. Geldwäscherichtlinie, die in Artikel 14 Abs. 2 die Möglichkeit der Kundenidentifizierung während der Begründung der Geschäftsbeziehung vorsieht, um normale Geschäftsabläufe nicht zu stören.

Eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung des risikobasierten Ansatzes ist die vielfach in Europa angewandte Praxis der Identifizierung ab Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes, unterhalb dessen keine vollständige Identifizierung zu erfolgen hat. Die Geldwäscherichtlinie sieht hierfür einen Betrag von 2.000 Euro an kumulierten Ein- und Auszahlungen vor. Das ist im Bereich der Spielbanken sachgerecht, im Bereich der Online-Glücksspielanbieter hätte man über eine höhere Schwelle nachdenken können, da diese ohnehin die in § 9a GWG normierten internen Sicherungsmaßnahmen erfüllen und die Spieler dadurch einen „elektronischen Fingerabdruck“ hinterlassen.

Auch die zur Überprüfung der Identität erforderlichen Maßnahmen sind auf den Prüfstand zu stellen. Hier ist entscheidend, dass für onlinespezifische Dienstleistungen auch onlinespezifische Verifikationsmethoden genutzt werden können. Ein Medienbruch oder gänzlich umständliche Verfahren wie die Ein-Cent-Überweisung schrecken Spieler ab und machen das lizenzierte Glücksspielangebot nicht hinreichend attraktiv, um tatsächlich eine Kanalisierung des Angebotes herbeizuführen. Ein Wettbewerbsnachteil für in der EU lizenzierte Anbieter gegenüber unregulierten Schwarzmarktanbietern außerhalb der EU kann kaum im Sinne des europäischen oder deutschen Gesetzgebers sein.

Längerfristig könnte auch die in Spanien angewandte Praxis der Identifizierung als Vorbild dienen. Dort müssen die Glücksspielanbieter die erhobenen Spielerdaten während der Registrierung an die Spanische Online-Glücksspielaufsichtsbehörde, die DGOJ, weiterleiten. Diese gleicht die Spielerdaten in Echtzeit mit einem dem deutschen Melderegister vergleichbaren Register ab und gibt sodann die Registrierung frei oder lehnt sie ab. Voraussetzung für eine Übertragbarkeit dieser Praxis auf Deutschland wäre jedoch zunächst die Einrichtung einer bundeseinheitlichen Glücksspielaufsichtsbehörde.

Geldwäscherichtlinie einheitlich umsetzen

Ziel sämtlicher Vorhaben auf europäischer Ebene ist immer auch eine Harmonisierung der Vorschriften im europäischen Binnenmarkt. Zur Erreichung dieses Zieles sind Doppelregulierungen oder widersprüchliche Vorgaben in der Geldwäschegesetzgebung unbedingt zu vermeiden. Bereits heute besteht ein Flickenteppich aus unterschiedlichen nationalen Geldwäschegesetzen, da jeder Mitgliedstaat seine Freiheiten bei der Umsetzung der Richtlinie ausnutzt. Dienstleistungen im Internet ist der grenzüberschreitende Charakter jedoch inhärent, sodass sich die Anbieter dieser Dienstleistungen im Zweifel 28 unterschiedlichen geldwäscherechtlichen Vorgaben unterwerfen müssen. Dies gilt entsprechend auch für jene Glücksspielanbieter, die auf Basis der EU-Dienstleistungsfreiheit ihre Dienste für Spieler in anderen Mitgliedstaaten anbieten. Das ist nicht nur mit enormem Aufwand und hohen Kosten für die Unternehmen verbunden, sondern steht dem Ziel einer Harmonisierung des Binnenmarktes diametral entgegen, weshalb wir für eine europaweit möglichst einheitliche Umsetzung der Richtlinie plädieren.

Zweifel über derzeitige Anwendbarkeit des GwG

In Deutschland stellt sich aktuell leider das Problem, dass dem Glücksspielstaatsvertrag folgend weite Teile des Online-Glücksspiels gar nicht in den regulierten Markt überführt werden sollen, sodass eine Kanalisierung des Marktes an dieser Stelle nicht vorgesehen ist. Hieraus resultieren nicht nur automatisch eine erhöhte Geldwäschegefahr sondern auch Fragestellungen über die Anwendbarkeit der Geldwäscheregulierung. Da der deutsche Gesetzgeber den Anbietern von Online Poker oder Online Casinospiele aus anderen EU-Mitgliedsstaaten die Erlaubnisfähigkeit ihres Angebotes und somit das Erwerben einer Lizenz in Deutschland verwehrt, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die geldwäscherechtlichen Pflichten des GwG für sie Anwendung finden können. Zur Vermeidung von Schutzlücken muss angenommen werden, dass die Vorgaben der §§ 9a bis 9d GwG greifen, auch wenn der Anbieter keine physische Niederlassung in Deutschland unterhält, weshalb Artikel 45 Abs. 2 der 4. Geldwäscherichtlinie, der eine Klärung hinsichtlich des Heimat- und Gaststaatsprinzips vorsieht, grundsätzlich keine Anwendung findet. Folglich müssten aber auch Anbieter von Online Poker oder Online Casinospiele für einen Dispens von den Sondervorschriften nach §16 Abs. 7 GwG in Frage kommen, obwohl ihnen die Möglichkeit versagt ist, die geltenden glücksspielrechtlichen Anforderungen in Deutschland zu erfüllen, was wiederum Voraussetzung für einen Dispens ist.² Die hieraus resultierende Rechtsunsicherheit kann kaum alleine im Zuge der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie gelöst werden, solange die inkonsistenten glücksspielrechtlichen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages fortbestehen.

² Vgl. Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen und der zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder zum Umgang mit den Sondervorschriften zum Glücksspiel im Internet gem. § 9a, § 9b und § 9c GwG sowie den Befreiungsanträgen nach § 16 Absatz 7 Geldwäschegesetz

Fazit

Bei der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie in deutsches Recht gilt es, ausgewogene Lösungen für die Praxis zu finden, die auch mittelfristig den zu erwartenden glücksspielrechtlichen Änderungen Rechnung trägt und nicht gewisse Spielformen pauschal benachteiligt. Das tatsächliche, mittels der durchzuführenden Risikoanalysen festgestellte Geldwäscherisiko der verschiedenen Glücksspielarten sollte die Grundlage für die Risikobewertung durch die Aufsichtsbehörden sein. Pauschale, nicht anhand von Fakten belegte Benachteiligungen bestimmter Glücksspielarten sollten unbedingt vermieden werden.

Das Risikomanagement und die internen Sicherungsmaßnahmen der innerhalb der EU lizenzierten Glücksspielanbieter sind bereits heute derart ausgeprägt, dass der Missbrauch regulierter Glücksspielangebote zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung enorm erschwert wird. Unregulierte Glücksspielangebote aus dem Nicht-EU-Ausland sind weitaus tauglicher für diese Zwecke. Kern sämtlicher Regulierung in diesem Bereich sollte daher sein, lizenzierte Angebote nicht aufgrund erdrosselnder Vorgaben aus dem Markt zu drängen. Dies käme letztlich nur dem Schwarzmarkt zu Gute und gefährdet somit gleichermaßen Spielerschutz sowie das eigentliche Ziel der Geldwäscheprävention.

Im Sinne der Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes spricht sich der DVTM außerdem für eine europaweit einheitliche Umsetzung der Richtlinie aus, um Wettbewerbsnachteile und unsachgemäße für grenzüberschreitende Dienstleistungen zu vermeiden.

Anlage: Übersicht Regelungsbedarf bei Umsetzung 4. Geldwäscherichtlinie

Anforderungen 4. EU- Geldwäscherichtlinie	Regelung GWG 2013	GWG: Änderungsbedarf für Online-Anbieter?	Anmerkungen
Institutionalisierung der Pflichten zur Risikoanalyse unter Anwendung des RBA ³ und verschärfte Meldeanforderungen	RBA für Mitgliedsstaaten und deren Aufsichtsbehörden ist stellenweise bereits umgesetzt. (z.B. §5 Abs. 4 und §4 Abs. 3)	gering	RBA muss bereits heute von Online-GSA ⁴ angewendet werden, sofern keine Ausnahme nach §16 Abs. 7 GWG gewährt wurde. Zusätzlich gelten weiterführende Dokumentations- und Meldepflichten im Zusammenhang mit dem RBA sowie interner Geldwäsche-Sicherungsmechanismen.
<u>Verpflichtete</u> : alle terrestrischen und Online-GSA(Art. 2 Abs. 1 lit. f)	<u>Verpflichtete</u> : Spielbanken und alle Online-GSA (§ 2 Abs.1 Nr. 11, 12)	nein	Erweiterung des Verpflichtetenkreises auf alle terrestrische Glücksspielanbieter
“Bereichs“-Ausnahmen von Verpflichteten (außer Casinos) aufgrund faktenbasierter Risikobewertung möglich (Art. 2 Abs. 2)	Ausnahmen von Online-GSA als Verpflichteten <u>im Einzelfall</u> aufgrund faktenbasierter Risikobewertung möglich (§ 16 Abs. 7 GWG)	mittel	- Generelle Erweiterung von Ausnahmemöglichkeiten auf bestimmte Arten von Glücksspiel - Dies gilt jedoch nicht für terrestrische und Online-Casinos; insoweit als formale Verschärfung der aktuellen GWG-Regelung zu bewerten
Erweiterte Sorgfaltspflichten: - Beachtung “schwarzer” Liste von Drittländern (Art. 9 und 64) - PEP ⁵ -Prüfung (Art. 20)	Erweiterte Sorgfaltspflichten: - Höhere Sorgfalt bei “high risk“- Staaten (§ 6 Abs. 2 Nr. 4) - PEP-Prüfung erforderlich (§ 6 Abs. 2 Nr.1)	Sehr gering	Anpassung nur im Hinblick auf von EU bereitgestellte “schwarze” Liste zu “high risk“-Staaten
Einführung des Heimat- und Gaststaat-Prinzips für Online-GSA mit Sitz in der EU (Art. 45 Abs. 2)	Aktuell keine Regelung	gering	Diese Regelung schafft mehr Klarheit über den jeweils anzuwendenden Regelungsrahmen bei grenzüberschrei-

³ RBA = kurz für: Risikobasierter Ansatz

⁴ GSA = kurz für: Glücksspielanbieter

⁵ PEP = kurz für: Politisch exponierte Personen

			tenden Glücksspieldienstleistungen und damit Wettbewerbsgleichheit in dem jeweiligen Markt innerhalb der EU.
Zentrales Register für wirtschaftlich Berechtigte mit Meldeverpflichtung (Art. 30, 31)	Daten zu wirtschaftlich Berechtigten müssen erhoben und risikoabhängig geprüft werden; Verpflichtung zur Bereitstellung durch Spieler als Vertragspartner des Online-GSA (§ 4 Abs. 5,6)	gering	Daten sind bereits zu erheben, es treten Meldepflichten an das zukünftige, nicht öffentliche Zentrale Register hinzu.
Verschärfte Sanktionen bei geldwäscherechtlichen Pflichtverstößen, u.a. Bußgelder von mind. 1 Mio EUR (Art. 59 Abs. 2)	Bußgeldvorschriften, u.a. mit Höchstbeträgen von 100.000 EUR	gering	Lediglich verschärfter Sanktionsrahmen