

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie.

Der der formalen Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie dienende Entwurf der GWG-Novelle enthält bereits die von der EU-Kommission im Juli 2016 vorgeschlagenen, aber noch nicht auf EU-Ebene beschlossenen Änderungen der vorgenannten EU-Geldwäscherichtlinie – so genannte 5. EU-Geldwäscherichtlinie (Entwurf) - als Reaktion auf diverse Terrorakte im vergangenen Jahr. Dieser antizipierende Regelungsansatz wurde bereits mit dem Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention vom 29.12.2011 und dem Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes vom 18.02.2013 verfolgt, mit deren materiellen Regelungsgehalt zahlreichen Vorgaben in 4. EU-Geldwäscherichtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurden. Insoweit besteht diesbezüglich bis Juni 2017 nur ein sehr geringer zusätzlicher Regelungsbedarf. Das Kernelement der 4. EU-Geldwäscherichtlinie ist die Erweiterung und Detailierung des sogenannte risikobasierte Ansatzes (RBA), der auch in dem Entwurf der 5. EU-Geldwäscherichtlinie fortgeführt wird. Der RBA zielt darauf ab, eine angemessene Korrelation zwischen dem identifizierten, faktengestützten Geldwäscherisiko bestimmter Sachverhalte und den entsprechend notwendigen Analyse- und Kontrollmaßnahmen der rechtlich zur Geldwäschebekämpfung Verpflichteten herzustellen.

Grundprinzipien effektiver Geldwäschebekämpfung im Glücksspielsektor

FATF¹ hat bereits 2008 fünf Grundsätze herausgearbeitet, die den Gesetzgebern in den Mitgliedsstaaten als Richtschnur für eine effiziente Geldwäschebekämpfung im Glücksspielsektor dienen sollen. Dazu gehören die Durchführung einer nationalen Risikobeurteilung für jeden Staat, die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den RBA, die Schaffung eines Aufsichtsrahmens für die effektive Durchführung von RBA, die Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren im Bereich des Glücksspiels, die Gewährleistung der Kohärenz sowie der Informationsaustausch zwischen dem Mitgliedsstaat und dem regulierten Privatsektor. Nur auf Basis dieser Prinzipien und deren angemessener und konsequenter Umsetzung in das GWG als Rechtsrahmen kann das angestrebte Ziel der effektiven Geldwäschebekämpfung auch in der Praxis nachhaltig erreicht werden.

Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen der 4. und antizipierten 5. EU-Geldwäscherichtlinie auch im Hinblick auf die vorgenannten FATF-Empfehlungen im Glücksspielbereich erörtert:

Erweiterung des Verpflichtetenkreises

Der Kreis der Verpflichteten wird nun auf sämtliche Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen ausgedehnt. Die Richtlinie sieht die Möglichkeit einer Befreiung von den geldwäscherechtlichen Kontroll- und Monitoring-Pflichten als Ausnahme vor, falls das Risiko als gering nachgewiesen wird. Die in dem Entwurf der GWG-Novelle

¹ FATF, RBA Guidance for Casinos, 23.10.2008.

vorgenommene Ausnahme der staatlichen Lotterieberbieter nur im terrestrischen Bereich zeigt, dass der deutsche Gesetzgeber davon ausgeht, dass beim lizenzierten Online-Glücksspiel (hier – Lotterie) im Vergleich dazu ein vermeintlich anders zu bewertendes Geldwäscherisiko besteht. Allerdings ist dieses Risiko im regulierten Bereich nachweislich gering². Dies ist darauf zurückzuführen, dass EU-lizenzierte Anbieter ohnehin vielfältige Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche implementieren müssen, wie etwa KYC-Verfahren, Monitoring-Systeme und Transparenz der akzeptierten Zahlungswege. Die guten technischen Überwachungsmöglichkeiten durch die Online-Anbieter machen das Nutzen des legalen Angebots für Geldwäscher teuer und unattraktiv. Beim Online-Glücksspiel geht die größte Geldwäschegefahr folglich von nicht regulierten, intransparenten Märkten aus, die keinerlei staatlicher Kontrolle unterliegen. Somit ist es essenziell, einen angemessenen rechtlichen Rahmen für das legale Glücksspielangebot zu schaffen und dieses Angebot nicht pauschal, sondern entsprechend der daraus resultierenden geldwäscherelevanten Risiken einzustufen und ggf. zu befreien.

Stärkung des risikobasierten Ansatzes

Wie man den Entwurfsunterlagen zur GWG-Novelle entnehmen kann, wird der risikobasierte Ansatz (RBA) nur durch Umsetzung möglichst minimaler Optionen der 4. Geldwäscherichtlinie berücksichtigt. Wo die Richtlinie Spielraum für restriktivere Regelungen gibt, macht der deutsche Gesetzgeber davon in der geplanten GWG-Novelle Gebrauch. Der RBA beruht hingegen auf der Kooperation und dem regelmäßigen, qualitativen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Aufsichtsbehörden und der Wirtschaft. Dabei soll gemäß den Empfehlungen der FATF³ den Glücksspielanbietern eine gewisse Flexibilität bei der Durchführung der eigenen Risikobewertung ihres konkreten Angebots und der damit korrespondierenden Herausarbeitung der internen Richtlinien gegeben werden. Zwischen den notwendigen geldwäscherechtlichen Mindestanforderungen und dem für die praktische Effizienz und Akzeptanz der Verpflichteten wichtigen RBA muss dringend eine Balance gefunden werden. Die legalen Online-Glücksspielanbieter sind diejenige, die über ein entsprechendes Know-how verfügen, um auf schnelle technischen Entwicklungen und neue transaktionsbezogene Muster mit technisch gestützten Monitoring-Systemen reagieren zu können. Diese technischen Systeme werden ständig überprüft und verbessert, z.B. auch durch den Abgleich mit Black-Lists oder zertifizierten Compliance-Datenbanken. Die optimale Durchsetzung des RBA ist jedoch ohne entsprechenden EU-rechtskonformen und diskriminierungsfreien Regulierung des Glücksspiels kaum denkbar.

Komplizierte Spieleridentifikation

Die vorgesehenen Prozesse der Kundenverifizierung – sowohl auf vorläufiger als auch endgültiger Basis – bleiben für die deutschen Spielteilnehmer weiterhin sehr umständlich. Insbesondere sind die vom Gesetzgeber ausgewählten Identifizierungsmethoden für den Online-Bereich weniger tauglich. Die 4.

² Siehe *Levi*, Money Laundering Risks and E-Gaming und *Schneider/Peren/Clement*, Online-Poker: Mögliche Geldwäsche und deren Prävention.

³ FATF, RBA Guidance for Casinos, 23.10.2008, S. 14.

Geldwäscherichtlinie gibt den Mitgliedstaaten in Artikel 13 Abs. 1 Buchst. A einen breiten Spielraum bei der Auswahl von Identifikationsmethoden, der genutzt werden sollte. Hierbei wäre es sinnvoll, auch einen risikobasierten Ansatz vorzusehen und die zulässigen Identifikationsmethoden je nach Risikostufe und dem entsprechenden Wirtschaftssektor anzupassen. Unangemessen umständliche Identifizierungsmaßnahmen machen vor allem für Gelegenheitsspieler das illegale Online-Glücksspielangebot außerhalb der EU attraktiv, was den gesetzgeberischen Zwecken genau entgegenwirkt.

Umständliche Zahlungsmethoden

§ 15 Abs. 4 der geplanten GWG-Novelle begrenzt speziell die für die Glücksspielanbieter zulässige Zahlungsmethoden. Komplizierte Zahlungsmethoden sind für Gelegenheitsspieler ebenfalls sehr unattraktiv und haben den gleichen Effekt wie die oben beschriebene umständliche Identifikationsmaßnahmen: Abwanderung der Kundschaft zu den illegalen Online-Anbietern. Eine solche Einschränkung der Zahlungswege erscheint unangemessen, insbesondere im Hinblick darauf, dass Zahlungsdienstleister und E-Geld-Anbieter ebenfalls zu dem Kreis der Verpflichteten nach dem GWG gehören und entsprechende Sorgfaltspflichten und -maßnahmen beachten müssen.

Öffentlicher Transparenzregister

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie wird ein zentrales Transparenzregister mit Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen, im Gesetz bestimmten Gesellschaften, Trusts und Trust-ähnlichen Rechtsgestaltungen eingeführt. Die Einsichtnahme in das Transparenzregister soll gemäß den noch nicht als EU-Recht beschlossenen Vorschlägen der EU-Kommission in dem Entwurf zur 5. EU-Geldwäscherichtlinie jedem zu Informationszwecken gestattet sein. Diese Regelung übertrifft die aktuellen, eher restriktiven Anforderungen der 4. EU-Geldwäscherichtlinie bezüglich der Einsichtsberechtigten. Diese sieht nämlich in Artikel 30 Abs. 5 vor, dass die nur die zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen ohne Einschränkung, die Verpflichtete im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Kapitel II und alle Personen oder Organisationen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, einsichtsberechtigt sein sollen. Angesichts des Inhalts des Transparenzregisters (Name, Geburtsdatum, Anschrift und Umfang des wirtschaftlichen Interesses) stößt die Einführung eines solchen öffentlichen Registers auf erhebliche Bedenken. Zwar enthält § 20 Abs. 3 des GWG-Entwurfs die Zugangsbeschränkung auf Antrag des Berechtigten, soweit dafür ein wichtiger Grund besteht. Ein solcher Grund liegt insbesondere vor, wenn die Bereitstellung von Informationen den wirtschaftlich Berechtigten der Gefahr aussetzen würde, Opfer einer Straftat zu werden. Allerdings, ist jede Person stets solchen Gefahren ausgesetzt, wenn ihre präzisen personenbezogenen Daten für jedermann im Netz zugänglich sind.

Somit wird die Öffentlichkeit des Transparenzregisters die Anbieter davon abhalten, die präzise Information trotz der Strafdrohung abzugeben. In diesem Fall dürfte es mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund des hohen Informationsvolumens und schwerer Beweisbarkeit der Tatsachen zu den erheblichen Durchsetzungsdefiziten kommen.

Auch die Bearbeitung der unzähligen Anträge nach § 20 Abs. 5 des GWG-Entwurfs führt zu einem erheblichen Administrativaufwand vor allem für die zuständige Behörde, aber auch für die betroffene Wirtschaft. Die Ziele der 4. Geldwäscherichtlinie können in gleichem Maße durch einen nicht-öffentlichen Register, der nur dem erwähnten Personenkreis zugänglich ist, erreicht werden, die Erweiterungen durch den Entwurf der 5. EU-Geldwäscherichtlinie sind zielführend.

Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen

Begrüßenswert ist die Neustrukturierung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen. Dabei legt der Gesetzgeber nunmehr endlich den Schwerpunkt auf Prävention und Kooperation statt auf Repression. Das ist ein bedeutender Schritt zur Schaffung eines adäquaten Aufsichtsrahmens für die Geldwäschebekämpfung. Der nächste, konsequente Schritt bezogen auf den Glücksspielsektor wäre die Errichtung einer bundesweiten zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde, die ebenfalls administrativ (und nicht polizeilich) tätig sein sollte. Dies würde die Kooperation und Informationsaustausch zwischen den beiden vorgenannten Behörden sowie zwischen Aufsichtsbehörden und dem privaten Sektor optimal fördern.

Fazit

Die Geldwäschebekämpfung kann nicht allein durch mehr oder minder strikte gesetzliche Regelungen ohne Praxisbezug und -tauglichkeit erreicht werden und ist ohne eine klar strukturierte, ausgewogene Glücksspielregulierung kaum denkbar. Wird regulatorisch diese Stringenz und Praxistauglichkeit nicht erreicht, hat dies zumindest für den Glücksspielsektor Durchsetzungsdefiziten im Bereich der Geldwäschebekämpfung zur Folge. Auch zu restriktive geldwäscherechtliche Anforderungen bei Identifikation und Zahlungswegen stellen vor allem für Gelegenheitsspieler Hürden bei der Nutzung lizenzierten Glücksspiels, was genau das Gegenteil von gesetzgeberisch Gewollten bewirkt: Diese Spieler wenden sich gerade deshalb an unseriöse Provider aus Drittländern, die aus Sicht der Nutzer einfachere Registrierungs- und Zahlungsmethoden anbieten, was einen Wachstumspotenzial für den Schwarzmarkt schafft. Sowohl der illegale Markt als auch das diesbezügliche Geldwäscherisiko wachsen dadurch proportional. Die Schaffung eines angemessenen, praxistauglichen Rechtsrahmens für die Geldwäschebekämpfung ist nicht ohne einen kohärenten Rechtsrahmen für den legalen Glücksspielmarkt in Deutschland und der EU denkbar. Nur auf dieser Weise kann das Glücksspielangebot effizient kanalisiert und unseriöse Online-Spielangebote durch lizenzierte Anbieter mit entsprechenden überwachten geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten verdrängt werden.