

Dezember 2017

12. Jahrg.

71732

Seite 445-556

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

6

Dr. Tobias Hayer

445 Die Regulation von Sportwetten – Quo vadis?

Prof. Dr. Florian Becker

446 Rechtliche Bewertung der Änderungen des Glücksspielstaatsvertrags

Prof. Dr. Meinhard Schröder

452 Qualitative Regulierungsinstrumente im Glücksspielrecht

Dr. Jonas Krainbring

457 Die Spielverordnung im Lichte der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Dr. Markus Rübenstahl und Fridtjof Hinz

463 Selbstanzeige (§ 371 AO) zur Minimierung steuerstrafrechtlicher Risiken von Unternehmen der Glücksspielbranche

Dr. Michael Stulz-Herrnstadt und Christoph Engelmann

475 Das neue Geldwäschegesetz – Auswirkungen für die Glücksspielbranche

Robert Schippel

481 Gaming? Gambling? Der Handel mit virtuellen Gütern als glücksspielrechtliche Herausforderung?

490 Wettbürosteuer der Stadt Dortmund ist derzeit unzulässig
BVerwG, Urt. v. 29.6.2017 – 9 C 7.16

499 Anmerkung von Prof. Dr. Jens M. Schmittmann

Kommunale Wettbürosteuer: Nur der Maßstab hat nicht gepasst!

509 Anforderungen an das Vorliegen einer unbilligen Härte gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV

OVG Sachsen, Beschl. v. 22.8.2017 – 3 B 189/17

527 Voraussetzungen des Vorliegens eines Härtefalls nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 5.9.2017 – 11 ME 258/17

534 Zulässige Erweiterung des Mindestabstandes für Spielhallen durch kommunale Rechtsverordnung

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 5.9.2017 – 11 ME 169/17

547 Bezugspunkte für die Abmessung des Abstandsgebotes zu allgemeinbildenden Schulen

OVG Sachsen, Beschl. v. 5.10.2017 – 3 B 175/17

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

Dr. Michael Stulz-Herrnstadt und Christoph Engelmann, Hamburg*

Das neue Geldwäschegesetz – Auswirkungen für die Glücksspielbranche

I. Überblick

Das am 26. Juni 2017 in Kraft getretene „Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“¹ enthält in seinem Kern eine Neufassung des „Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten“ – das sog. Geldwäschegesetz (GwG). Dieses neue Geldwäschegesetz setzt in Deutschland die 4. Geldwäscherichtlinie² um, die Vorgaben für die nationale Gesetzgebung zur

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 BGBl. I S. 1822 ff.

2 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141/73). Diese 4. Geldwäscherichtlinie hebt die 3. Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2005/60/EG) auf und passt die europäischen Regelungen an die 2012 überarbeiteten Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) an.

Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung anpasst und erweitert. Schwerpunkt der Neuregelung ist u. a. die Stärkung des risikobasierten Ansatzes, die Einrichtung eines elektronischen Transparenzregisters, eine Harmonisierung der Bußgeldbewehrung sowie die Einrichtung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, die geldwäscherechtliche Meldungen entgegennimmt, analysiert und bei einem Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung an die zuständigen öffentlichen Stellen weiterleitet.³ Dazu wird das bisherige Geldwäschegesetz neu gefasst und weitere Gesetze werden angepasst.

Die sich aus dem Gesetz ergebenden Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zielen auf zahlreiche Branchen aus Industrie und Handel ab wie beispielsweise Versicherungsunternehmen oder Güterhändler – allen voran aber die Glücksspielbranche.⁴ Insofern enthält das neue Geldwäschegesetz wesentliche Änderungen für Glücksspielanbieter, beginnend bei einer Neufassung des Kreises der geldwäscherechtlichen Normadressaten, über Änderungen bei den geldwäscherechtlichen Pflichten bis hin zu einer strengeren Sanktionierung mit Bußgeldern. Die wesentlichen Auswirkungen für die Glücksspielbranche werden im Folgenden näher betrachtet.

II. Kreis der Normadressaten

Während sich das ursprüngliche Geldwäschegesetz aus dem Jahr 1993 im Glücksspielsektor nur an Spielbanken richtete,⁵ wurde im Jahr 2013 aufgrund der 3. Geldwäscherichtlinie mit dem Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes eine Erweiterung der Normadressaten (sog. Verpflichtete) auf Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet vorgenommen.⁶ Damit waren aus dem Glücksspielbereich bisher nur Spielbanken und Online-Glücksspielanbieter geldwäscherechtlich Verpflichtete. Die 4. Geldwäscherichtlinie sieht demgegenüber eine zusätzliche Erweiterung des Verpflichtetenkreises vor, indem der Anwendungsbereich vom Onlineglücksspiel auf sämtliche Anbieter, sowohl online als auch offline, erstreckt wird.⁷ Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie eröffnet jedoch eine Ausnahmemöglichkeit. Danach können die Mitgliedstaaten nach einer angemessenen Risikobewertung beschließen, Anbieter von bestimmten Glücksspieldiensten ganz oder teilweise von der Anwendung nationaler Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie auszunehmen, wenn das von der Art und gegebenenfalls vom Umfang der Tätigkeiten solcher Dienstleister ausgehende Risiko nachgewiesenermaßen gering ist. Die Ausnahmen sind der Kommission zusammen mit einer Begründung auf Basis der jeweiligen Risikobewertung mitzuteilen (Art. 2 Abs. 2 S. 4). Ausgeschlossen von dieser Ausnahmemöglichkeit sind indes Spielbanken.

Im neuen Geldwäschegesetz werden diese Vorgaben für Glücksspielanbieter in § 2 Abs. 1 Nr. 15 umgesetzt.

1. Grundsatz: Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG sind nunmehr Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes sämtliche Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, soweit sie in Ausübung ihres Gewerbes oder Berufs handeln und soweit es sich nicht handelt um

- a) Betreiber von Geldspielgeräten nach § 33c der Gewerbeordnung (GewO),
- b) Vereine, die das Unternehmen eines Totalisatoren nach § 1 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes betreiben,
- c) Lotterien, die nicht im Internet veranstaltet werden und für die Veranstalter und Vermittler über eine staatliche Erlaubnis der in Deutschland jeweils zuständigen Behörde verfügen sowie
- d) Soziallotterien.

Damit ist die vorherige Unterscheidung von Spielbanken (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 GwG a. F.) und Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen im Internet (§ 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG a. F.) aufgegeben. Vielmehr soll im Rahmen der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie der Glücksspielbereich nun – vorbehaltlich der normierten Ausnahmen – „in seiner Gänze“ in den nationalen Gesetzen zur Geldwäscheprevention erfasst werden.⁸

Dabei enthält das neue Geldwäschegesetz weiterhin keine Definition der Veranstalter- und Vermittlereigenschaft,⁹ allerdings ist in § 1 Abs. 8 GwG nun das Glücksspiel eigenständig definiert. Danach ist Glücksspiel im Sinne des Gesetzes jedes Spiel, bei dem ein Spieler für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt entrichtet und der Eintritt von Gewinn oder Verlust ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat zu Recht kritisiert, dass diese Definition nicht identisch mit der in § 3 Abs. 1 S. 1 GlüStV ist und für einen Gleichklang beider Rechtsbereiche und mithin eine wortgleiche Definition ohne Abweichungen zum Glücksspielstaatsvertrag geworden.¹⁰ Die Bundesregierung hat eine solche wortgleiche Formulierung jedoch unter Hinweis darauf abgelehnt, dass es sich beim Glücksspielstaatsvertrag nicht um Bundesrecht handle und Auslegungsschwierigkeiten aufgrund der abweichenden Definition nicht erkennbar seien.¹¹ Ob letztere Annahme wirklich berechtigt ist, wird erst die Zukunft zeigen (können), Zweifel sind angesichts der Erfahrungen zum glücksspielrechtlichen Begriff, gerade im Hinblick auf die im Einzelnen komplexe Abgrenzung zum bloßen Gewinnspiel gleichwohl angebracht. Dies gilt umso mehr als der GwG-Gesetzgeber mit seiner weiten geldwäscherechtlichen Definition sämtliche Ausführungsformen erfassen will.¹²

2. Erweiterung auf nicht zugelassene Anbieter

Was auf den ersten Blick nicht sofort ins Auge springt, nach dem Willen des Gesetzgebers jedoch mit der neuen Definition des Begriffs „Glücksspiel“ verbunden sein soll, ist eine zusätzliche Ausweitung des Anwendungsbereichs des Geldwäschegesetzes. Während das alte Geldwäschegesetz

³ Einen Überblick über die Änderungen in der Entwurfsfassung des Gesetzes geben Zentes/Glaab, BB 2017, 67 sowie Glos/Hildner/Glaab, CCZ 2017, 83.

⁴ Siehe bereits der Artikel der Autoren in der FAZ vom 28.6.2017, S. 16.

⁵ Siehe § 3 Abs. 1 des Geldwäschegesetzes vom 25.10.1993, BGBl. I 1993, S. 1770 ff.

⁶ Siehe § 2 Abs. 1 Nr. 12 des Geldwäschegesetzes vom 18.2.2013, BGBl. I 2013, 268; zum damit neu eingeführten Identifizierungserfordernis Brugger/Häberling, ZfWG 2013, 11.

⁷ Zum Umsetzungsbedarf durch die Richtlinie Ruttig, ZfWG 2016, 185 sowie Ennuschat, ZfWG 2016, Beilage Heft 5, 10.

⁸ BT-Drs. 18/11555, S. 102.

⁹ Auch in § 1 Abs. 5 GwG a. F. waren nur „Glücksspiele im Internet“ definiert.

¹⁰ BT-Drs. 18/11928, S. 2.

¹¹ BT-Drs. 18/11928, S. 32.

¹² BT-Drs. 18/11555, S. 102.

nur auf in Deutschland zugelassene Anbieter anwendbar war,¹³ will das neue Geldwäschegesetz sämtliche Anbieter erfassen – und zwar unabhängig davon, ob sie über eine entsprechende nationale Erlaubnis verfügen. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus: „Geldwäscherechtlich Verpflichtete im Glücksspielbereich sind künftig sowohl alle unter den Glücksspielstaatsvertrag fallenden Glücksspiele als auch solche, die über keine entsprechende staatliche Erlaubnis verfügen.“¹⁴ Damit werden die geldwäscherechtlichen Vorgaben nicht nur auch auf alle terrestrischen Anbieter (zuvor nur Spielbanken und Online-Glücksspielanbieter) erstreckt, sondern auch auf alles nichterlaubte oder geduldete Glücksspiel.

3. Anwendung auf Anbieter ohne Niederlassung in Deutschland?

Da das neue Geldwäschegesetz nicht nur für in Deutschland zugelassene Anbieter, sondern für sämtliche Anbieter gelten soll, stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob sich der Anwendungsbereich des neuen Geldwäschegesetzes auch auf Anbieter erstreckt, die keine Niederlassung oder Zweigstelle in Deutschland haben, namentlich etwa ein Glücksspielanbieter mit (ausschließlicher) Sitz und Glücksspielzulassung in Malta.¹⁵ Diese Frage ist auch deshalb relevant, weil bei der Regelung des Verpflichtetenkreises in § 2 Abs. 1 GwG bei anderen geldwäscherechtlich Verpflichteten weiterhin explizit territoriale Inlandsanknüpfungen normiert werden,¹⁶ bei den glücksspielrechtlich Verpflichteten eine solche Bezugnahme jedenfalls in § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG aber fehlt.

Nach Kenntnis der Autoren gehen derzeit zumindest einige deutsche Glücksspielaufsichtsbehörden, die nach § 50 Nr. 8 GwG die geldwäscherechtliche Aufsicht über Glücksspielanbieter ausüben, davon aus, dass für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des deutschen Geldwäschegesetzes ein Sitz oder eine Niederlassung in Deutschland nicht erforderlich ist, sondern im Ergebnis – ähnlich § 3 Abs. 4 GlüStV – allein auf die Teilnahmemöglichkeit in Deutschland abzustellen sei. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht zwingend. Wie Koenig bereits überzeugend dargelegt hat, enthält nicht nur die 4. Geldwäscherichtlinie in Erwägungsgrund 52, sondern auch das neue Geldwäschegesetz in § 9 Abs. 2 GwG Hinweise auf die entsprechende Anerkennung des Herkunftslandprinzips auch im Glücksspielsektor.¹⁷ Sollte es deshalb zu geldwäscherechtlichen Aufsichtsmaßnahmen deutscher Behörden z. B. gegenüber grenzüberschreitenden Glücksspielangeboten im Sinne o. g. Beispiels kommen, bedarf es keiner großen Phantasie, dass auch diese Frage abschließend erst durch die nationalen Gerichte geklärt werden wird.

4. Ausnahmen

Angesichts der vorstehend dargestellten Erweiterung des Anwendungsbereichs erlangen die in § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. a) bis d) GwG normierten Ausnahmen vom Verpflichtetenkreis umso größere Bedeutung für Glücksspielanbieter. Der Gesetzgeber hat dort Ausnahmen vom Anwendungsbereich vorgesehen, wo er bei bestimmten Glücksspieltypen kein oder nur ein sehr geringes Geldwäscherisiko erkennt („risk based approach“).

a) Betreiber von Geldspielgeräten

§ 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. a) GwG nimmt Betreiber von Geldspielgeräten nach § 33c der Gewerbeordnung vom Anwendungsbereich des Geldwäschegesetzes aus. Gemeint sind damit insbesondere Betreiber von Geldspielgeräten in Gaststätten und Spielhallen (vgl. § 1 SpielVO). Nicht unter diese Ausnahme fallen jedoch Glücksspielautomaten in Spielbanken (vgl. § 33h Nr. 1 GewO). Spielbanken sind damit auch weiterhin Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes.

Diese Ausnahme beruht auf der Annahme des Gesetzgebers, dass aufgrund der gesetzlichen Vorgaben an diese Geldspielgeräte, der geringe Einsatzhöhe und der niedrigen Gewinnhöhe im einstelligen Eurobereich jedenfalls auf Spielerseite als dem regelungssystematischen Ansatzpunkt der Geldwäscherävention nur ein sehr geringes Geldwäscherisiko besteht.¹⁸ Der Bundesrat hatte demgegenüber ursprünglich gefordert, diese Ausnahme aus dem Gesetz zu streichen, da er u. a. wegen der anonymen Teilnahmemöglichkeit und der Auszahlungsquote von etwa 85 Prozent von einem erhöhten Geldwäscherisiko ausging.¹⁹ Dem hat die Bundesregierung jedoch unter Hinweis auf das ihrer Ansicht nach sehr geringe Geldwäscherisiko eine Absage erteilt²⁰ und das Gesetz ist nach der Zustimmung sowohl von Bundestag und Bundesrat in der ursprünglichen Fassung in Kraft getreten.

b) Rennvereine

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. b) GwG sind ferner Vereine, die das Unternehmen eines Totalisatoren nach § 1 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes (RennwLottG) betreiben keine geldwäscherechtlich Verpflichteten. Durch die Einschränkung auf Anbieter nach § 1 RennwLottG fallen unter diese Ausnahme nur Rennvereine als Anbieter von Pferdewetten. Buchmacher bzw. Wettbüros nach § 2 RennwLottG, die die Teilnahme an Pferdewetten vertreiben oder vermitteln, sind davon nicht erfasst. Die Ausnahme hält der Gesetzgeber für gerechtfertigt, da die Rennvereine die erzielten Einnahmen ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwenden.

13 BT-Drs. 17/10745, S. 2 sprach insofern von einer „Erweiterung des Verpflichtetenkreises um die künftig in Deutschland legal operierenden Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet“; siehe auch Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, Vorb. GwG Rn. 2.

14 BT-Drs. 18/11555, S. 102.

15 Vgl. ausführlich zu dieser Frage der Umsetzung der 4. Geldwäscherichtlinie in Bezug auf grenzüberschreitende Glücksspieldienstleistungen: Koenig, ZfWG 2017, 214 ff.

16 Siehe nur § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GwG für Kredit-, Finanzdienstleistungs- und Zahlungsinstitute und die dortigen Bezüge auf „im Inland gelegene Zweigstellen und Zweigniederlassungen“.

17 Siehe ausführlich dazu Koenig, ZfWG 2017, 214 ff., der auch eine Rechtfertigung eines grundsätzlich möglichen strengeren Schutzniveaus im Zielmitgliedstaat in Abweichung vom Herkunftslandprinzip und damit eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV nach aktuellem wissenschaftlichem Erkenntnisstand nicht für darleg- bzw. nachweisbar erachtet; im Ergebnis wohl a. A. Ennuschat, ZfWG 2016, Beilage Heft 5, 10, 13, der im Hinblick auf die 4. Geldwäscherichtlinie von der Zuständigkeit der inländischen Geldwäschereaufsicht auf den inländischen Teil der Online-Tätigkeit ausländischer Anbieter ausgeht.

18 BT-Drs. 18/11555, S. 107. Der Gesetzgeber verweist u. a. darauf, dass gem. der SpielVO der Einsatz pro Spiel grundsätzlich auf 0,20 Euro und der Höchstgewinn auf 2 Euro pro Spiel begrenzt ist, pro Stunde maximal 400 Euro gewonnen werden dürfen, die Geldannahme der Geräte auf 10 Euro begrenzt und eine Kartenzahlung nicht zugelassen ist.

19 BT-Drs. 18/11928, S. 5 f.

20 BT-Drs. 18/11928, S. 33 f.

den und das Geldwäscherisiko bei Pferdewetten von Rennvereinen aufgrund der Höhe der Wetteinsätze und der mathematischen Eigenart von Totalisatorwetten nur gering ist.²¹ Auch diese Ausnahme wollte der Bundesrat streichen lassen und so eine Gleichbehandlung mit Sportwetten herbeiführen.²² Die Bundesregierung hat jedoch auch das abgelehnt, da durch die Ausnahme nur ein sehr eng begrenzter Bereich der Pferdewetten erfasst ist.²³

c) Staatliche Lotterien

Weiter sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. c) GwG Lotterien vom Anwendungsbereich befreit, die nicht im Internet veranstaltet werden und für die die Veranstalter und Vermittler über eine staatliche Erlaubnis der in Deutschland jeweils zuständigen Behörde verfügen. Umfasst sind die Lotterien der Landeslotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks, die Klassenlotterien der Gemeinsamen Klassenlotterien der Länder sowie die Gewinnspartotolotterien im Sinne des dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrages. Bei diesen Lotterien sieht der Gesetzgeber nur ein sehr geringes Geldwäscherisiko. Maßgeblich für diese Bewertung sind – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt – die geringe Gewinnwahrscheinlichkeit (z. B. bei „Lotto 6 aus 49“: rd. 1:140.000.000), der vergleichsweise lang dauernde Spieltturnus (Lottoziehungen finden derzeit zwei Mal in der Woche statt) und die geringe Auszahlungsquote (bis zu max. 50 Prozent).²⁴

Von dieser Ausnahme erfasst sind jetzt nicht nur die Veranstalter und Lotto-Annahmestellen, sondern auch die gewerblichen Spielvermittler dieser staatlichen Lotterien – und zwar unabhängig von der Vertriebsform. In der ursprünglichen Entwurfsfassung des Gesetzes waren hingegen nur das Angebot und der Vertrieb außerhalb des Internets von der Ausnahme erfasst.²⁵ Die Ausnahme wurde jedoch nach einer öffentlichen Anhörung,²⁶ inhaltlich erweitert. Auch bei der Spielmöglichkeit über das Internet hält der Gesetzgeber das Geldwäscherisiko für gering, da sich an der Veranstaltung der staatlichen Lotterien und damit an dem Geldwäscherisiko nichts ändert, wenn sie z. B. im Internet über gewerbliche Spielvermittler vertrieben werden. Zudem sieht der Glücksspielstaatsvertrag bei einer Teilnahme über das Internet weitere Beschränkungen wie die Begrenzung des Spieleinsatzes auf monatlich höchstens 1000 Euro sowie zusätzliche Verfahren zur Spieleridentifizierung und -authentifizierung vor,²⁷ sodass nunmehr auch der Online-Vertrieb von Lotterien aus dem Anwendungsbereich des Geldwäschegesetzes ausgenommen wurde.²⁸

d) Soziallotterien

Die abschließend genannte Ausnahme sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. d) GwG Soziallotterien. Auch Soziallotterien werden umfassend, also auch bei Teilnahme im Internet, aus dem Anwendungsbereich herausgenommen. Der Begriff der Soziallotterien ist weder im Geldwäschegesetz noch in anderen Gesetzen definiert. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass damit sogenannte „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ im Sinne des dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrags (§§ 12 bis 18 GlüStV) gemeint sind. Besonderheit dieser Lotterien ist, dass sie abweichend vom grundsätzlichen staatlichen Lotteriemonopol auch von Privaten veranstaltet werden dürfen (§ 10 Abs. 6 GlüStV), die allerdings ausschließlich gemeinnützig tätig werden (§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV und § 18 Nr. 2 GlüStV). Genau hierauf weist auch die Gesetzesbegründung

hin.²⁹ Auch Soziallotterien haben nach Ansicht des Gesetzgebers – wie die staatlichen Lotterien – nur ein geringes Geldwäscherisiko.³⁰ Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen nach dieser Vorschrift nur Soziallotterien selbst erfasst werden, nicht hingegen Wetten auf den Ausgang von Soziallotterien.³¹

III. Materielle Vorgaben

Wer als Glücksspielanbieter weiterhin oder erstmalig den geldwäscherechtlichen Vorgaben unterliegt, wird in der Praxis einige Neuheiten zu beachten haben. Gleichwohl bleiben aber Kern der geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten die „Know Your Customer“-Maßnahmen.

1. Risikomanagement

Die allgemeinen geldwäscherechtlichen Vorgaben zum Risikomanagement nach dem „risk based approach“ wie Risikoanalyse (§ 5 GwG), interne Sicherungsmaßnahmen (§ 6 GwG), Bestellung eines Geldwäschebeauftragten (§ 7 GwG), Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (§ 8 GwG) und gruppenweite Pflichten (§ 9 GwG) gelten auch für die verpflichteten Glücksspielanbieter.³²

Nach § 6 Abs. 4 GwG haben verpflichtete Glücksspielanbieter Datenverarbeitungssysteme zu betreiben und zu aktualisieren, mittels derer sie in der Lage sind, sowohl Geschäftsbeziehungen als auch einzelne Transaktionen im Spielbetrieb und über ein Spielerkonto zu erkennen, die zweifelhaft oder ungewöhnlich anzusehen sind aufgrund des öffentlich verfügbaren oder im Unternehmen verfügbaren Erfahrungswissens über die Methoden der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Diese interne Sicherheitsmaßnahme dient der Transparenz der Zahlungsströme und insbesondere der Erkennung zweifelhafter Transaktionen.³³ Auf Anregung des Bundesrates³⁴ wurde Satz 3 hinzugefügt, wonach die Aufsichtsbehörde Kriterien bestimmen kann, bei deren Erfüllung die Glücksspielanbieter von dieser Vorgabe absehen können. Damit gibt es für Glücksspielanbieter, anders als für andere Verpflichtete, für die nach § 6 Abs. 9 GwG allenfalls reduzierte Anforderungen an die Datenverarbeitungssysteme zugelassen werden können, eine vollständige Befreiungsmöglichkeit. Die Befreiungskriterien sollen jedoch klar definiert werden³⁵ und die Bundesregierung erwartet idealerweise eine Abstimmung der Aufsichtsbehörden untereinander.³⁶

21 BT-Drs. 18/11555, S. 106 f. Der Gesetzgeber verweist u. a. darauf, dass Rennvereine Pferderennen teilweise nur an einem Wochenende und höchstens 50 Mal im Jahr veranstalten, dass die erwerblichen Wertscheine in der Regel einen Betrag im einstelligen Eurobereich ausweisen und auch eine Kumulation aufgrund der Besonderheiten einer Totalisatorwette zu einer geringeren Gewinnquote führt.

22 BT-Drs. 18/11928, S. 7 f.

23 BT-Drs. 18/11928, S. 34.

24 BT-Drs. 18/11555, S. 107.

25 BT-Drs. 18/11555, S. 14, 107.

26 BT-Drs. 18/12405, S. 173.

27 Siehe § 4 Abs. 5 GlüStV.

28 BT-Drs. 18/12405, S. 185.

29 BT-Drs. 18/11555, S. 107.

30 BT-Drs. 18/11555, S. 107.

31 BT-Drs. 18/11555, S. 107.

32 Vgl. zu den Auswirkungen des risikobasierten Ansatzes auf die einzelnen Pflichten von Drathen/Moelgen, WPg 2017, 955.

33 BT-Drs. 18/11555, S. 111.

34 BT-Drs. 18/11928, S. 8 f.

35 BT-Drs. 18/12405, S. 185.

36 BT-Drs. 18/11928, S. 34.

Auch von der Pflicht zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten besteht nach § 7 Abs. 2 GwG eine Befreiungsmöglichkeit durch die Aufsichtsbehörde. Dafür muss sichergestellt sein, dass die Gefahr von Informationsverlusten und -defiziten aufgrund arbeitsteiliger Unternehmensstruktur nicht besteht und nach risikobasierter Bewertung anderweitige Vorkehrungen getroffen werden, um Geschäftsbeziehungen und Transaktionen zu verhindern, die mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zusammenhängen.

Von Bedeutung für Glücksspielanbieter ist auch die neue regulatorische Vorgabe der gruppenweiten Einhaltung von Pflichten nach § 9 GwG. Danach haben Verpflichtete, die Mutterunternehmen einer Gruppe sind, eine Risikoanalyse für alle gruppenangehörigen Unternehmen, Zweigstellen und Zweigniederlassungen durchzuführen, die geldwäscherechtlichen Pflichten unterliegen. Auf Grundlage dieser Risikoanalyse sind dann gruppenweite Maßnahmen durchzuführen, u. a. gruppenweit einheitliche interne Sicherungsmaßnahmen und die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten, der eine gruppenweite Strategie zur Verhinderung von Geldwäsche erstellen und umsetzen soll. Dazu gehört auch, dass gruppenangehörige Unternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten die dort geltenden nationalen Geldwäschevorschriften einzuhalten haben, § 9 Abs. 2 GwG. Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bisher nur für bestimmte geldwäscherechtliche Verpflichtete geltenden Pflicht nach dem Kreditwesen- oder Versicherungsaufsichtsgesetz, die allerdings nun durch die Verortung in § 9 GwG auf sämtliche Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 GwG erstreckt wird.³⁷

Im Gesetzgebungsverfahren hatte sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, neben Zweigstellen und Zweigniederlassungen auch rechtlich selbständige Betreiber von Wettvertriebsstätten für Sportwetten und Pferdewetten geldwäscherechtlich unter den Begriff der gruppenangehörigen Unternehmen des Veranstalters im Sinne von § 1 Absatz 16 i. V. m. § 9 GwG zu fassen und damit nicht als eigenständig Verpflichtete anzusehen.³⁸ Die Bundesregierung hat diese Forderung jedoch abgelehnt und betont, dass die Gruppenregelung auch auf Glücksspielanbieter anwendbar ist. Etwaige Gründe für eine Erweiterung auf selbständige Betreiber von Vertriebsstätten, die nicht Teil einer Gruppe sind, hat sie hingegen abgelehnt.³⁹ Im Ergebnis sind deshalb selbständige Betreiber von z. B. Sportwettenshops, die nicht Teil einer Gruppe sind, eigenständig geldwäscherechtlich Verpflichtete und müssen deshalb in eigener Verantwortung die geldwäscherechtlichen Pflichten (z. B. Erstellung einer eigenen Risikoanalyse) erfüllen.

2. Allgemeine Sorgfaltspflichten

Die allgemeinen Sorgfaltspflichten – wie die Identifizierung des Vertragspartners, die Abklärung, ob dieser für einen wirtschaftlich Berechtigten handelt, die Prüfung, ob es sich um eine politisch exponierte Person handelt sowie die kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung – sind für Glücksspielanbieter gegenüber anderen Verpflichteten nach § 10 Abs. 5 GwG modifiziert. Nach dieser Vorschrift haben Verpflichtete, wenn sie das Glücksspiel nicht im Internet anbieten oder vermitteln, die allgemeinen Sorgfaltspflichten erst bei Gewinnen oder Einsätzen eines Spielers in Höhe von 2000 Euro oder mehr zu erfüllen. Der

Pflicht zur Identifizierung kann auch dadurch nachgekommen werden, dass der Spieler bereits beim Betreten der Spielstätte identifiziert wird. Dafür muss allerdings zusätzlich sichergestellt werden, dass Transaktionen im Wert von 2000 Euro oder mehr einschließlich des Kaufs oder Rücktauschs von Spielmarken dem jeweiligen Spieler zugeordnet werden können. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass es unerheblich ist, ob der Schwellenwert von 2000 Euro bei einer Transaktion erreicht wird oder durch mehrere Vorgänge, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint.⁴⁰

3. Vorgaben für Glücksspiel im Internet

Besondere Vorschriften bestehen nach § 16 GwG für das Glücksspiel im Internet. Diese entsprechen zwar im Wesentlichen dem bisherigen § 9c GwG a. F. Allerdings sind im Detail dennoch einige Neuerungen vorhanden:

Weiterhin sind Zahlungsvorgänge beim Internetglücksspiel auf Lastschrift, Überweisung und „auf den Namen des Spielers ausgegebene Zahlungskarten“ beschränkt, § 16 Abs. 4 GwG. Die zuvor nach § 16 Abs. 7 GlüStV a. F. unter anderem für diese Vorgabe bestehende behördliche Befreiungsmöglichkeit ist weggefallen; nur bereits bestehende Befreiungen bleiben bis zum 30.6.2018 wirksam, § 59 Abs. 3 GwG. Dafür ist eine gesetzliche Befreiung hinzugekommen: Nach § 16 Abs. 4 Satz 2 GwG muss der Anbieter nicht prüfen, ob die Zahlungskarte auf den Namen des Spielers ausgestellt ist, wenn es sich um eine einzelne Transaktion bis zu 25 Euro und innerhalb eines Kalendermonats bei mehreren Transaktionen um nicht mehr als 100 Euro handelt. Die Ausnahme soll vor allem Sportwettenanbietern zu Gute kommen und eine praxisgerechte Möglichkeit zur Annahme von Kreditkartenzahlungen eröffnen.⁴¹ Von den Banken wird den Verpflichteten nämlich regelmäßig (noch) nicht der Name des Kreditkarteninhabers übermittelt, sodass eine verlässliche Zuordnung der Kreditkarte zum Spieler kaum möglich ist.⁴²

Bei Auszahlungen des Anbieters an den Spieler ist der Verwendungszweck nunmehr dahingehend zu spezifizieren, dass für einen Außenstehenden erkennbar ist, aus welchem Grund der Zahlungsvorgang erfolgt ist, § 16 Abs. 7 GwG. Den Aufsichtsbehörden wird zugleich die Befugnis eingeräumt, verpflichtend zu verwendende Standardformulierungen festzulegen.

Eine weitere Neuregelung enthält § 16 Abs. 8 Satz 4 GwG. Nach dieser Vorschrift können sowohl die vorläufige als auch die vollständige Spieleridentifizierung, statt nach den geldwäscherechtlichen Vorgaben (§§ 11 bis 13 GwG), anhand der glücksspielrechtlichen Anforderungen an die Identifizierung und Authentifizierung erfolgen. Glücksspielanbieter haben damit ein Wahlrecht, die geldwäscherechtlichen Identifizierungsvorgaben auszuschließen und stattdessen nur die glücksspielrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Ein Nebeneinander von verschiedenen gesetzlichen Identifizierungsvorgaben kann so vermieden werden, was im Interesse der Rechtseinheit zu begrüßen ist. Mit den glücksspielrechtlichen Vorgaben gemeint sind die Vorga-

37 BT-Drs. 18/11555, S. 115.

38 BT-Drs. 18/11928, S. 3 f.

39 BT-Drs. 18/11928, S. 32 f.

40 BT-Drs. 18/11555, S. 117.

41 BT-Drs. 18/12405, S. 187.

42 BT-Drs. 18/11928, S. 13.

ben des Glücksspielstaatsvertrags in Verbindung mit dem sogenannten Eckpunktepapier zu den Internetanforderungen nach § 4 Absatz 5 des Glücksspielstaatsvertrags.⁴³ Erfasst ist damit auch das inzwischen von den Aufsichtsbehörden anerkannte Verfahren der „1-Cent-Überweisung“.⁴⁴

4. Meldepflichten

Auch für Glücksspielanbieter gelten die neuen Vorgaben zum Transparenzregister, §§ 18 ff. GwG. Über das Transparenzregister⁴⁵ werden bestimmte Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten u. a. von juristischen Personen des Privatrechts und eingetragenen Personengesellschaften zugänglich gemacht, um deren Missbrauch zum Zweck der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.⁴⁶ Die Mitteilungen an das Transparenzregister haben erstmals zum 1. Oktober 2017 zu erfolgen, § 59 Abs. 1 GwG. Da sich das Transparenzregister jedoch aus anderen Registern speist, wird in vielen Fällen keine zusätzliche Meldepflicht bestehen, etwa wenn die erforderlichen Angaben schon aus dem Handelsregister ersichtlich sind, vgl. § 20 Abs. 2 GwG.

Weitere Meldepflichten ergeben sich aus § 43 GwG. Der im Rahmen ihres Risikomanagements entstehende Verdacht auf Geldwäscheaktivitäten muss von Verpflichteten an die neue Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) gemeldet werden, die, anders als die alte Zentralstelle für Verdachtsmeldungen beim Bundeskriminalamt, nunmehr unter dem Dach der Generalzolldirektion eingerichtet ist. Die Meldung hat nach § 45 GwG elektronisch zu erfolgen. Dazu soll ab 2018 die Software „goAML“ eingesetzt werden; in der Zwischenzeit ist die Meldung nur per Fax möglich.⁴⁷ Zu beachten ist dabei auch das Verbot der Informationsweitergabe an den der Geldwäsche Verdächtigen, § 47 GwG.

5. Zuständige Aufsichtsbehörden und behördliche Befugnisse

Für die verpflichteten Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen ist nach § 50 Nr. 8 GwG die für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zuständige Behörde die zuständige Aufsichtsbehörde, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt. Damit ist die Geldwäscheaufsichtszuständigkeit weiterhin an die Glücksspielaufsicht geknüpft und führt zu einer Aufsplitterung im Bundesgebiet und über verschiedene Glücksspielarten. Es bleibt zu hoffen, dass sich – anders als im Glücksspielrecht – wenigstens eine gewisse Einheitlichkeit der Geldwäscheaufsicht dadurch ergibt, dass die gesetzliche Grundlage bundeseinheitlich ist und es wieder, wie von § 51 Abs. 8 GwG vorgesehen, gemeinsame Auslegungshinweise der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder und des Bundesministeriums der Finanzen⁴⁸ geben wird. Nicht explizit geregelt ist der Fall der Zuständigkeit für Anbieter von aktuell nicht erlaubnisfähigem Glücksspiel (z. B. Onlinecasinos). Nach Kenntnis der Autoren befinden sich die Glücksspielaufsichtsbehörden auch diesbezüglich noch in einem internen Abstimmungsprozess.

Die Aufsichtsbehörden können nach § 51 Abs. 2 GwG Anordnungen treffen, um die Anforderungen aus dem Geldwäschegesetz umzusetzen. Dazu dürfen sie auch Prüfungen bei den Glücksspielanbietern durchführen und zur Deckung des Verwaltungsaufwands Kosten erheben, § 51 Abs. 3 und 4 GwG. Der Bundesrat hatte darüber hinaus sogar gefordert,

bei der Gebührenbemessung neben dem Verwaltungsaufwand auch den wirtschaftlichen Wert oder den sonstigen Nutzen der Amtshandlung berücksichtigen zu können⁴⁹; diesen Vorschlag hat die Bundesregierung jedoch abgelehnt, da diese Gebühren keinen Sanktionscharakter haben und die Aufsichtsbehörden im Sinne einer möglichst einheitlichen Aufsichtstätigkeit auch einheitliche Gebühren festsetzen sollen⁵⁰.

Gegenüber den von ihnen zugelassenen Anbietern dürfen die Aufsichtsbehörden auch die Ausübung des Geschäfts oder Berufs untersagen oder die Zulassung widerrufen, wenn der Anbieter gegen die Geldwäschevorgaben verstößt, trotz Verwarnung das Verhalten fortsetzt und der Verstoß nachhaltig ist, § 51 Abs. 5 GwG. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Untersagung der Ausübung einer Leitungsposition gegenüber Geschäftsführern, § 51 Abs. 5 Satz 2 GwG. Gegenüber nicht von ihnen zugelassenen Anbietern können die Aufsichtsbehörden dagegen von der Zulassungsbehörde die Durchführung dieser Maßnahmen verlangen, § 51 Abs. 5 Satz 3 GwG. Außerdem besteht die Befugnis, bei Kredit- und Zahlungsinstituten Auskünfte über Zahlungsvorgänge einzuholen, § 51 Abs. 7 GwG. Mit diesen behördlichen Befugnissen korreliert eine entsprechende Mitwirkungspflicht der Anbieter, § 52 GwG, sowie die Befugnis der Zusammenarbeit mit anderen Behörden, § 55 GwG.

IV. Ordnungswidrigkeiten

Wer als Verpflichteter die geldwäscherechtlichen Vorgaben nicht beachtet, muss künftig auch mit verschärften Bußgeldsanktionen durch die Aufsichtsbehörden rechnen, die gemäß § 57 Abs. 5 GwG auch die Funktion der Ordnungswidrigkeitenbehörde wahrnehmen. Denn es wurde sowohl die Zahl der Bußgeldtatbestände als auch der Bußgeldrahmen deutlich erhöht.

So wurde der Umfang der Ordnungswidrigkeitstatbestände im neuen § 56 GwG gegenüber dem bisherigen § 17 GwG a. F. von 17 auf 64 Tatbestände fast vervierfacht. Bei schwerwiegenden, wiederholten oder systematischen Verstößen wurde außerdem der maximale Bußgeldrahmen auf eine Million Euro verzehnfacht – alternativ das Zweifache des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils, § 56 Abs. 2 GwG. Die maßgeblichen Begriffe werden nicht im Gesetz, sondern in der Gesetzesbegründung definiert, was im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs. 2 GG) Fragen aufwerfen kann.⁵¹ Nach der Gesetzesbegründung soll ein Verstoß schwerwie-

43 BT-Drs. 18/11555, 124.

44 Vgl. dazu S. 1 des Eckpunktepapiers, abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/internetanforderungen_ss_4_a_bs_5_-_eckpunkte_stand_28042016_final.pdf.

45 Dazu Assmann/Hütten, AG 2017, 449, und Müller, NZWiSt 2017, 87 und 121.

46 BT-Drs. 18/11555, S. 125.

47 Weitere Informationen sind abrufbar unter http://www.zoll.de/DE/De-r-Zoll/FIU/fiu_node.html.

48 Die Fassung vom 11. Juni 2014 zum GwG a. F. ist abrufbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/The-men/Internationales_Finanzmarkt2014-07-30-online-gluecksspiel-anlage.pdf?__blob=publicationFile&t=1.

49 BT-Drs. 18/11928, S. 21.

50 BT-Drs. 18/11928, S. 42.

51 Da der Gesetzeswortlaut die äußerste Grenze zulässiger Auslegung darstellt und insofern eine Gesetzesbegründung, die nicht selbst zum Gesetzeswortlaut geworden ist, nicht darüber hinaus gehen kann, vgl. Göhler, OWiG, 17. Aufl. 2017, § 3 Rn. 6.

gend sein, wenn er im Rahmen einer Gesamtabwägung als gravierend zu bewerten ist, wiederholt, wenn er mehr als einmal begangen wird und systematisch, wenn er einem Muster folgt.⁵²

Neben zahlreichen Tatbeständen, die Verstöße gegen die allgemeinen Vorgaben für alle Verpflichteten sanktionieren, wurden auch einige neue Tatbestände eingeführt, die sich gezielt an Glücksspielanbieter richten und neue Sanktionsmöglichkeiten eröffnen. Dazu gehören:

- das Betreiben von Datenverarbeitungssystemen entgegen § 6 Abs. 4 GwG oder deren Nichtaktualisierung; § 56 Abs. 1 Nr. 5 GwG;
- das Zulassen eines Spielers ohne Einrichtung eines Spielerkontos entgegen § 16 Abs. 2 GwG; § 56 Abs. 1 Nr. 44 GwG;
- der Verstoß gegen das Einlagenverbot in § 16 Abs. 3 GwG; § 56 Abs. 1 Nr. 45 GwG;
- das Zulassen anderer Zahlungsmethoden als der in § 16 Abs. 4 GwG genannten; § 56 Abs. 1 Nr. 46 GwG;
- der Verstoß gegen die Informationspflicht aus § 16 Abs. 5 GwG (Benennung der Geschäftskonten gegenüber der Aufsichtsbehörde); § 56 Abs. 1 Nr. 47 GwG;
- die Vornahme einer Auszahlung entgegen § 16 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 GwG auf ein Konto, das nicht auf den Namen des Spielers eingerichtet ist; § 56 Abs. 1 Nr. 48 GwG;
- das nicht hinreichende Spezifizieren des Verwendungszwecks bei der Auszahlung entgegen § 16 Abs. 7 Satz 2 GwG; § 56 Abs. 1 Nr. 49 GwG;
- das unterlassene oder nicht rechtzeitige Durchführen der vollständigen Identifizierung des Spielers entgegen § 16 Abs. 8 Satz 3 GwG; § 56 Abs. 1 Nr. 50 GwG.

Neu ist zudem auch das aus anderen Rechtsbereichen⁵³ bekannte „Naming and Shaming“: Nach § 57 GwG werden bestandskräftige Maßnahmen und unanfechtbare Bußgeldentscheidungen auf den Internetseiten der Aufsichtsbehörden bekannt gemacht und für fünf Jahre vorgehalten.

V. Fazit

Das neue Geldwäschegesetz betrifft viele Branchen, allen voran aber die Glücksspielbranche. Für einige Anbieter ge-

hen mit der Neuregelung regulatorische Erleichterungen einher, insbesondere weil sie, wie z. B. gewerbliche Online-Spielvermittler von staatlichen Lotterien jetzt vom Verpflichtetenkreis ausgenommen sind. Für eine Vielzahl von Anbietern hält die Neuregelung allerdings überwiegend praxisrelevante Verschärfungen bereit. Dies betrifft insbesondere die Anbieter, die aufgrund der Ausweitung des Verpflichtetenkreises erstmals von den regulatorischen Vorgaben betroffen sind, wie z. B. Sportwettenshops. Aber auch die schon zuvor und immer noch verpflichteten Anbieter sind gut beraten, sich mit dem neuen Gesetz gründlich auseinanderzusetzen und bestehende Schutzsysteme zu überprüfen und ggf. anzupassen. Ein Verstoß gegen die neuen regulatorischen Vorgaben kann angesichts der quantitativ und qualitativ verschärften Ordnungswidrigkeiten zudem künftig richtig teuer werden. Die regulatorischen Auswirkungen des neuen Gesetzes sind daher nicht zu unterschätzen.

Summary

The new German Anti-Money Laundering (AML) Act brings important changes for gambling companies. The scope of the new law is extended from online to offline gambling and from licensed to unlicensed gambling. The new and complex regulation will affect many gambling companies for the first time which never had to deal with AML in the past. Other gambling companies are well advised to review already existing AML measures where necessary. Revised AML measures in detail need to be complied with. This is especially important as an extended catalogue of administrative offences threatens non-compliant gambling companies with higher administrative fines of up to 1 million Euro. The risk of liability for non-compliance with AML requirements is higher than ever before. The impact of the new AML Act should therefore not be underestimated.

⁵² BT-Drs. 18/11555, S. 164.

⁵³ Z. B. § 40c WpHG.