

Gesetz zu dem Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 -GlüStV 2021)

Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 7/2269

Hier: Anhörung des Landtags Brandenburg - Hauptausschuss

STELLUNGNAHME

Zusammenfassung der Stellungnahme:

- I. Die hohen Geldwäscherisiken des erlaubten und illegalen Online-Glücksspiels werden durch den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021) nicht verhindert. Regelungen im Geldwäschegesetz (GwG) für Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen werden durch Normen des GlüStV 2021 ausgehöhlt.**
- Ziel des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021) müsste neben der Verhinderung der Spielsucht auch die Geldwäscheprävention - insbesondere im Online-Glücksspiel¹ - sein. Nach der im Oktober 2019 publizierten „Ersten Risikoanalyse im Bereich „Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ des Bundesministeriums der Finanzen wird gerade das **Online-Glücksspiel als „hoch geldwäschebedroht“ eingestuft.**² Im GlüStV 2021 wird dieser Risikobewertung nicht Rechnung getragen. Die Verhinderung der Geldwäsche im Online-Glücksspiel ist kein zusätzliches Ziel des GlüStV 2021 (§ 1). Er optimiert deshalb nicht die im Geldwäschegesetz (GwG) bereits vorgegebenen, allerdings von der Glücksspielaufsicht unzureichend umgesetzten Maßnahmen zur Geldwäscheprävention für das legale³ bzw. unerlaubte (Online-)Glücksspiel, sondern höhlt das GwG sogar noch aus (etwa durch die europarechtswidrige Vorschrift zur Identitätsüberprüfung gem. § 6a Abs. 2 GlüStV oder durch § 6b Abs. 4 Satz 2 GlüStV, der bei den im Online-Glücksspiel erlaubten Zahlungsvorgängen nicht dem strengerem Standard des § 16 Abs. 4 Nr. 1 a-c GwG entspricht).

¹ Von diesen beiden Begriffen sollen nachfolgend gem. § 1 Abs. 5 GwG a. F. alle Glücksspielformen erfasst werden, die nicht die körperliche Anwesenheit des Spielers erfordern (BT-Drs. 17/10745, 14).

² https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

³ Dies betrifft insb. die Rechtslage in Schleswig-Holstein, wo seit 2012 Online-Glücksspiele legal veranstaltet und vertrieben werden dürfen.

- Die Glücksspielaufsicht erhält im Übrigen nicht die erforderlichen Kompetenzen für Anordnungen und sonstige Maßnahmen, Geldwäsche, Beihilfe zur Geldwäsche bzw. Unterstützungshandlungen bei in Drittstaaten konzessionierten bzw. nicht konzessionierten und damit illegalen Veranstaltern von Online-Glücksspielen, Spielern und den am Zahlungsverkehr Beteiligten wirksam zu verhindern.

II. Der Schwarzmarkt im Online-Glücksspiel wird durch den GlüStV 2021 nicht wirksam bekämpft

- § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 regelt wie bereits im aktuell gültigen Glücksspielstaatsvertrag, dass auch die "Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel" verboten ist. Die Ermächtigung der Glücksspielaufsicht zur Untersagung der Mitwirkung der „am Zahlungsverkehr Beteiligten“ an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021) ist jedoch auch in Zukunft mangels flankierender Kompetenzen in GlüStV 2021 ein stumpfes Schwert und bleibt eine symbolische Norm ohne Implementierungseffekt.
- Zentrales Ziel des GlüStV 2021 soll die Stärkung des Vollzugs gegen illegale Online-Glücksspielangebote und die „Bekämpfung des Schwarzmarkts“ sein.⁴ Illegale Angebote werden gezielt von im Ausland (Malta, Gibraltar, Zypern) konzessionierten Veranstaltern für Internet-Glücksspiele an in Deutschland wohnhafte Spieler über den Vertriebsweg des Internets gerichtet, Zahlungsströme zwischen Betreibern und Spielern über Produkte des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs abgewickelt.⁵ Im Auftrag ihrer Kunden transferieren von der BaFin überwachte Zahlungsdienstleister jährlich Milliardenbeträge an Betreiber von Internet-Glücksspielen, die im Ausland domizilieren.⁶ Nach deutschem Recht sind diese Angebote illegal, sofern die Veranstalter in Deutschland nicht im Besitz einer Erlaubnis sind. Dieses Verbot ist verfassungs- und europarechtskonform.⁷ Die von einem EU-Mitgliedsstaat erteilte Erlaubnis hat in Deutschland für diese Angebote keine Legalitätswirkung. Die Regulierung des Online-Glücksspielsektors in der Europäischen Union ist nicht harmonisiert.⁸

Eine erfolgreiche Zurückdrängung dieses Schwarzmarkts kann nur durch die Kappung der dem Online-Glücksspiel dienenden Zahlungsströme zwischen den bei deutschen Zahlungsdienstleistern geführten Zahlungskonten der Spieler und den bei dem illegalen Anbieter geführten Spielerkonten durch die Glücksspielaufsicht durchgesetzt werden. Dieses Ziel ließe sich rechtlich wie

⁴ Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, Ziff. 12 (S. 15).

⁵ Dem unerlaubten Bereich sind gegenwärtig auch Transaktionen (Spieleinsätze) von Spielern in Bundesländern außerhalb Schleswig-Holsteins an lizenzierte Veranstalter in Schleswig-Holstein zuzuordnen. Gegen diese Variante des illegalen Online-Glücksspiels ist die dortige Glücksspielaufsicht nicht wirksam eingeschritten.

⁶ Die in den Erläuterungen zum GlüStV 2021 (S. 1) zugrunde gelegten Schätzungen der Glücksspielaufsichtsbehörden sind erheblich zu niedrig angesetzt. Sie halten aufgrund des Fehlens einer seriösen Dunkelfeldstudie und der hohen Zahl von illegalen Anbietern im Netz einer Belastung nicht stand. Sie berücksichtigen auch nicht „unter Corona“ die Verlagerung des terrestrischen Glücksspiels auf das Online-Glücksspiel; vgl. hierzu Findeisen, <https://www.finanzenwende.de/blog/gesucht-bafin-mit-biss/?L=0>;

⁷ BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18.16, NVwZ 2018, 895.

⁸ Europäische Kommission, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en.

technisch problemlos erreichen, wenn im GlüStV 2021 hierfür die notwendigen zusätzlichen Instrumente geschaffen worden wären. Anzusetzen wäre bei den von deutschen Zahlungsdienstleistern geführten Zahlungskonten gem. § 1 Abs. 17 ZAG ihrer Kunden einschließlich der Kreditkartenkonten sowie der vom Spieler gegenüber seiner „Hausbank“ erteilten Zahlungsaufträge „nach Malta“. An Malta oder an andere Staaten gerichtete Rechtshilfeersuchen sind dafür nicht nötig.

- Nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 kann zwar die Glücksspielaufsicht wie bereits nach dem gegenwärtig gültigen Glücksspielstaatsvertrag „den am Zahlungsverkehr Beteiligten“ die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen. Diese öffentlich-rechtliche Verbotsnorm wurde jedoch nicht konsequent gegenüber der Kreditwirtschaft umgesetzt, weil das **Verbot nicht mit den notwendigen aufsichtsrechtlichen Begleitmaßnahmen der Glücksspielaufsicht gegenüber den Zahlungsdienstleistern gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 – 3 ZAG unterfüttert** wurde. Zudem scheuten die Länder den Konflikt mit der deutschen Kreditwirtschaft und haben selbst bei eindeutig festgestellten Verstößen keine Untersagungen ausgesprochen.⁹ An diesem Zustand ändert der GlüStV 2021 nichts.

Der GlüStV 2021 müsste zur Erreichung dieses Ziels Kompetenzen für aufsichtliche Maßnahmen im Vorfeld der Untersagung wie etwa Auskunfts- und Vorlegungsersuchen auch gegenüber Zahlungsdienstleistern und Prüfungen bei Zahlungsdienstleistern vor Ort zur notwendigen Tatsachenermittlung vorsehen, wofür § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GlüStV 2021 die Glücksspielaufsicht jedoch nicht ermächtigt.

Gleiches gilt für die Überprüfung der vom Spieler beim Veranstalter und Vermittler hinterlegten Daten seines Zahlungskontos nach § 1 Abs. 17 ZAG (vgl. § 6a Abs. 6 GlüStV). Auch hier müssten der Glücksspielaufsicht Kompetenzen eingeräumt werden, diese Daten beim kontoführenden Zahlungsdienstleister durch ein Auskunfts- und Vorlegungsersuchen zu überprüfen.

Solche Kompetenzen stehen bisher nur der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu, die allerdings davon unter Verstoß gegen das ZAG und KWG trotz Vorliegens eines aufsichtsrechtlichen Missstands (§ 6 Abs. 3 KWG, § 4 Abs. 2 ZAG) keinen Gebrauch macht¹⁰ und allein die Glücksspielaufsicht in der Pflicht sieht. Auskunfts- und Vorlegungsersuchen der Glücksspielaufsichtsbehörden und Prüfungen vor Ort können nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GlüStV 2021 von der Glücksspielaufsicht nur gegenüber Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, jedoch nicht gegenüber Zahlungsdienstleistern

⁹ Vgl. <https://www.tagesschau.de/ausland/paradisepapers/paradisepapers-101.html>: Erwähnt werden in den Recherchen zu den paradise papers die **DZ-Bank**, die **Postbank**, die **Hypovereinsbank** und die berühmte **Wirecard Bank AG**, Letztere setzte sich bei Staatskanzleien der Länder für die Erteilung eines Großauftrags zur Abwicklung der Transaktionen im Online-Glücksspiel ein (Vgl. <https://www.capital.de/allgemein/wirecard-lobbyierte-bei-laendern-fuer-gluecksspiel-grossauftrag>).

¹⁰ Vgl. hierzu ausführlich Findeisen, <https://www.finanzwende.de/blog/gesucht-ba-fin-mit-biss/?L=0>; zum Kompetenzwirrwarr zwischen BaFin und Glücksspielaufsicht nach dem „Prinzip „Behördenpingpong““ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des MdB De Masi und u.a. vom 21.4.2020; BT-Drs. 19/18823; <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/rechtliche-schlupfloecher-wie-zahlungsabwickler-illegales-online-gluecksspiel-unterstuetzen/25827062.html?ticket=ST-24492938-CygYgv9pUFIGZHL7UqSc-ap5>.

implementiert werden. Diese folgt bereits aus dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 GlüStV 2021. Ohne diese Tatsachenermittlungen der Glücksspielaufsicht im Vorfeld – d. h. im Bereich der Abwicklung des Zahlungsverkehrs des auftraggebenden Spielers - kann diese mit wenigen Ausnahmen¹¹ keine belastbaren Fakten zum Nachweis des Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot generieren und deshalb keine rechtlich tragfähigen Maßnahmen gegenüber Zahlungsdienstleistern treffen.

Die erforderlichen Kompetenzen liegen aufgrund fehlender Regelungen im GlüStV 2021 nach dem GwG (§ 50 Nr. 1 GwG), KWG und ZAG (Missstandsaufsicht einschließlich der Implementierung von Auskunfts- und Vorlegungsersuchen sowie von Prüfungsrechten vor Ort) ausschließlich bei der BaFin, die sich jedoch (zu Unrecht) nicht selbst, sondern allein die Glücksspielaufsicht in der Verantwortung sieht.¹² Im GlüStV 2021 hätten für die Glücksspielaufsicht vergleichbare Kompetenzen gegenüber Zahlungsdienstleistern geschaffen werden können, wie sie die BaFin besitzt.

Vor Unterzeichnung des GlüStV 2021 haben es die Länder im Übrigen versäumt, das in § 9 Abs. 3a GlüStV angesprochene **Zusammenarbeitsgebot** im Wege einer **institutionalisierten Amtshilfe (§ 5 VwVerfG)** in Abstimmung mit der BaFin materiell und verfahrensmäßig so auszugestalten, dass von der BaFin die ohnehin für Aufsichtszwecke nach dem ZAG/KWG und GwG anfallenden Aufgaben dauerhaft auch für die Glücksspielaufsicht – dann allerdings zusätzlich mit glücksspielrechtlicher Zielrichtung - wahrgenommen werden. Da jedoch die Glücksspielaufsicht der Länder und die Finanzmarktaufsicht des Bundes seit Jahren nicht miteinander kommunizieren,¹³ wurde auch dieser alternative Lösungsweg nicht verfolgt.

Die vom Ausland angebotenen, nach deutschem Recht illegalen Online-Glücksspiele werden also im Ergebnis auch in Zukunft, nach Etablierung eines liberaler angelegten Regulierungssystems im GlüStV 2021, den Online-Glücksspielmarkt in Deutschland bestimmen. **Ohne substantielle Änderung des GlüStV 2021 müssen die illegalen Akteure im Ausland wie bisher keine konsequente Unterbindung der Zahlungsströme zu den Veranstaltern der Online-Glücksspiele befürchten.**

Die **niedrige Effektivbesteuerung** im Ausland¹⁴, etwa für die Rechtsform einer Malta Limited, der niedrige Steuersatz und die niedrigen Gebühren für „remote gaming“-Lizenzen in Malta, die die Länder kaum unterbieten können, werden ein Übriges tun,

¹¹ Ein funktionierendes Whistleblowersystem, zu dessen Aufbau auch die Glücksspielaufsicht verpflichtet ist (§ 53 GwG) könnte das Problem der Erkenntnisgewinnung und Tatsachenermittlung nicht lösen, aber punktuell entschärfen. Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung fehlt es jedoch in den Ländern an einem solchen System, da § 53 GwG nicht umgesetzt wurde; vgl. hierzu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des MdB De Masi u.a. vom 2. 7. 2020 – BT-Drs. 19/20698.

¹² Vgl. Fußnote 7.

¹³ So völlig unverblümt die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des MdB de Masi vom 21.4.2020; BT-Drs. 19/18823: „Ab dem Amtsbeginn der derzeitigen Bundesregierung im März 2018 hat kein Austausch zum Thema der Mitwirkung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit unerlaubtem Internetglücksspiel (...) stattgefunden.“

¹⁴ Der Lizenznehmer in Malta bezahlt auf seine Gewinne grds. eine Einkommenssteuer von 35%. Der effektive Steuersatz liegt jedoch bei 5%, da Aktionäre bei Dividendenausschüttungen 6/7 der bezahlten Steuern zurückverlangen können. Für eine Lizenz bezahlt der Veranstalter 2330 Euro.

dass die optimistischen, mit dem GlüStV 2021 verbundenen Erwartungen der Länder¹⁵ nicht eintreten werden, sondern der rechtswidrige status quo erhalten bleibt und entgegen der Prognosen der Länder der GlüStV nur ein bescheidenes Steueraufkommen generieren wird.

III. Eine effektive Aufsicht über erlaubte Angebote braucht nicht nur zusätzliche rechtliche Instrumente und eine qualifizierte Aufsicht, sondern eine von den Ländern tatsächlich gewollte konsequente Ahndung von Rechtsverstößen – auch durch lizenzierte Veranstalter.

- Der Instrumentenkasten für die Aufsicht über erlaubte Angebote müsste in Erfüllung der Ziele des GlüStV 2021 erweitert werden. Durch die Ausdehnung des Kreises konzessionierter Anbieter im Bereich des Online-Glücksspiels werden die regulatorischen Anforderungen bezüglich der zu überwachenden digitalen Produkte bzw. Anbieter und der damit in Zusammenhang stehenden elektronischen Bezahlvorgänge komplexer und umfangreicher.
- Die im GlüStV 2021 postulierte Effektivierung der Aufsicht setzt zunächst voraus, dass die nach gegenwärtiger Rechtslage bestehenden Kompetenzen überhaupt konsequent genutzt werden. Dass bereits in diesem Zusammenhang gravierende Implementierungsdefizite vorhanden sind, zeigt der durch politische Einflußnahme der Länder unterbliebene Vollzug des aktuellen Glücksspielstaatsvertrags. Dadurch wurde das unerlaubte Betreiben des Online-Glücksspiels durch die Marktführer seit Oktober 2020 bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 in einer rechtlich fragwürdigen Übergangsregelung der Staatskanzleien der Länder geduldet, obwohl insoweit der Straftatbestand des § 284 StGB erfüllt wird.¹⁶

Für die zukünftig anspruchsvollere Implementierung muss ausreichendes und qualifiziertes Personal für diese Aufgabe – insbesondere für die neu zu schaffende zentrale Glücksspielbehörde der Länder – rekrutiert werden. Vor dem Hintergrund, dass die Personalgewinnung für vergleichbare Aufsichtsbereiche in Bund und Ländern (Financial Intelligence Unit (FIU), BaFin etc.) äußerst schwierig ist, da diese bei der Rekrutierung von Personen mit forensischen Qualifikationen und Prüfererfahrung mit privaten Unternehmen konkurrieren müssen, müsste dafür bereits jetzt Vorsorge getroffen und die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden, obwohl die neue Behörde erst zum 1.1. 2023 operabel sein soll.

- Die im GlüStV vorgesehenen Kompetenzen insbesondere für die laufende Aufsicht sowie das Verfahren für die Erlaubniserteilung bleiben hinter dem zurück, was für eine risikoorientierte Aufsicht nötig wäre:
 1. Die an verschiedenen Stellen im GlüStV 201 zu einzelnen Produkten eingeräumten Prüfungskompetenzen für Aufsichtsbehörden und für Dritte („unabhängige Stellen“ gem. § 4 Abs. 3 GlüStV) sind in einer allgemeinen, im

¹⁵ Vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 1-3.

¹⁶ Tagesschau: <https://www.youtube.com/watch?v=RuMGRRqzdeA>; <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/videos/sendung-vom-05-09-2018-illegales-video-100.html>; <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/gluecksspiel-115.html>.

Anwendungsbereich materiell erweiterten Kompetenznorm zusammenzufassen, die den Aufsichtsbehörden die Befugnis über § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GlüStV hinaus einräumt, Auskünfte und Prüfungen unbeschränkt und ohne besonderen Anlass bei allen Veranstaltern und Vermittlern **für alle Geschäftsangelegenheiten** vorzunehmen oder vornehmen zu lassen, sofern diese zur Aufklärung aufsichtsrelevanter Sachverhalte erforderlich und geeignet sind. Auch die gegenüber dem Spieler bestehenden Pflichten (z.B. nach § 6a GlüStV 2021) sind von Auskunfts- und Vorlegungsersuchen erfasst. Welche Person, sofern sie qualifiziert ist, sich die Glücksspielaufsicht dafür bedient, obliegt der Auswahlkompetenz der Glücksspielbehörde. Eine solche umfassende Kompetenznorm ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Sie hat sich in der Finanzmarktaufsicht bewährt.

2. Die Sperrung eines Spielkontos ist bei dem Vorliegen der Voraussetzungen des § 6a Abs. 8 GlüStV 2021 nicht als Sollvorschrift, sondern als Mußvorschrift zu normieren. Zusätzlich müssen Aufsichtsbehörden die Kompetenz haben, die Sperrung des Spielkontos unmittelbar durch Verwaltungsakt durchzusetzen (vgl. § 40 Abs. 1 S. 2 a) GwG).
3. Der Widerruf der Erlaubnis ist mit weiteren Widerrufsgründen zu versehen. Eine Erlaubnis muß über die Widerrufsgründe des § 49 VwVfG hinaus auch dann widerrufen werden können, wenn Gefahr für die Sicherheit der dem Veranstalter auf dem Spielkonto (§ 6a GlüStV 2021) anvertrauten Gelder des Spielers besteht, der gewerbliche Spielvermittler nachhaltig gegen § 19 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GlüStV 2021 verstößt oder Veranstalter oder Vermittler nachhaltig gegen Bestimmungen des GlüStV 2021 oder des Geldwäschegesetzes verstoßen.

Im Einzelnen:

Zu I. (Fehlende Geldwäscheprävention)

In den Gesetzen der EU-Staaten zur Regulierung des Online-Glücksspiels ist die **Verhinderung der Geldwäsche ein zentrales Regulierungsziel**, das immer mehr an Bedeutung gewinnt.¹⁷ Ihr Regelungsinhalt soll neben dem Spielerschutz und der Zurückdrängung der Glücksspielsucht auch der Verhinderung der Geldwäsche dienen. Selbst im Online-Glücksspielhotspot Malta für Spieler aus Drittstaaten ist im nationalen Glücksspielrecht und den Maßnahmen der zuständigen Aufsichtsbehörde (Malta Gaming Authority) die Geldwäscheprävention sogar auf Druck der internationalen Staatengemeinschaft ein Regulierungsschwerpunkt.¹⁸

¹⁷ Vgl. für Österreich: <https://www.bmf.gv.at/themen/gluecksspiel-spielerschutz.html>; vgl. für Dänemark Gambling Act vom 4.9.2020; <https://www.spillemyndigheden.dk/en/legal-framework#legal-framework>; <https://rm.coe.int/research-report-the-use-of-online-gambling-for-money-laundering-and-th/168071509c>; für Frankreich: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-634-4247?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/9-634-4247?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true).

¹⁸ <https://www.gibraltar.gov.gi/finance-gaming-and-regulations/remote-gambling>.

Hingegen taucht bei der Benennung der Ziele im Normtext des GlüStV 2021 (§1) die Geldwäscheprävention überhaupt nicht auf.¹⁹ In der Gesetzesbegründung zu § 1 wird die Verhinderung der Geldwäsche als Aufsichtsziel weder explizit erwähnt noch in der Begründung unter den Begriff der Folge- und Begleitkriminalität in § 1 Nr. 4 subsumiert. Stattdessen soll in § 6a Abs. 2 GlüStV 2021 ein im Vergleich zu den Anforderungen des Geldwäschegesetzes abgesenkter Standard normiert werden, der der EU-Geldwäscherichtlinie widerspricht.

Zweck des GlüStV 2021 darf nicht allein die Minimierung der Gefahren der Spielsucht sein. Ein Regelungszweck, der auf der Höhe der Zeit ist, müsste auch den damit verbundenen Manipulations- und Geldwäscherisiken Rechnung tragen. Daraus folgt, dass zusätzlich auch die mit der illegalen oder legalen Veranstaltung von Online-Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität wie Geldwäsche²⁰ einschließlich bestimmter Formen Organisierter Kriminalität mit wirksamen Maßnahmen verhindert werden müsste. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels (§ 284 StGB) oder die Beteiligung an einem Glücksspiel (§ 285 StGB) strafbar und im Übrigen Vortat zur Geldwäsche ist. Die Mitwirkung der Zahlungsdienstleister an Zahlungen im unerlaubten Glücksspiel kann, worauf die Bundesregierung hinweist²¹, eine Beihilfehandlung zu § 284 StGB darstellen.

Der GlüStV 2021 negiert die Erste Nationale Risikoanalyse zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vom Oktober 2019

Der Glücksspielsektor wurde in der unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen unter Beteiligung der Länder (!) erstellten Ersten Nationalen Risikoanalyse (Oktober 2019) als „**hoch geldwäschebedroht**“ eingestuft.²² Deren Ergebnisse müssen von den Verpflichteten, u. a. von Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen (§ 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG) sowie von Zahlungsdienstleistern (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 GwG) nach den Vorgaben des § 5 Abs.1 Satz 2 GwG bei der Erstellung ihrer eigenen Risikoanalyse berücksichtigt werden, soweit die Bestandsaufnahme der unternehmensspezifischen Situation ergibt, dass die eigene Produkt- und Finanzdienstleistungsstruktur sowie die Kunden- und Transaktionsstruktur

¹⁹ Die Geldwäscheproblematik wird im Normtext des GlüStV 2021 nur einmal, an einer versteckten Stelle in § 6a Abs. 8 erwähnt.

²⁰ *Bussmann*, Geldwäscheprävention im Markt, 2018, 131; *Fiedler/Krumma/Zancanato/McCarthy/Reh*, 2017, Das Geldwäscherisiko verschiedener Glücksspielarten, 113 ff.

²¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des MdB De Masi u.a. vom 2. 7. 2020 – BT-Drs. 19/20698.

²² Kapitel 5.3, abrufbar unter:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

einschließlich des Empfängerlands einer Transaktion tangiert ist.²³ Dies ist unzweifelhaft bei den zwei genannten Adressaten der Fall.²⁴

Für diese Risikokategorisierung ist jede Form der Veranstaltung und der Vermittlung des Glücksspiels verantwortlich. Die von Interessengruppen der deutschen Glücksspielindustrie²⁵ aufgestellte Behauptung, nur das illegale, nicht konzessionierte Online-Glücksspiel berge Geldwäscherisiken, hält keiner empirischen Untersuchung stand. Die Untersuchung der Geldwäschehotspots und digitalen Glücksspielhochburgen Malta²⁶ oder Zypern²⁷ durch die Anti-Geldwäschereinheit beim Europarat, Moneyval, sowie der Einfluss der italienischen Organisierten Kriminalität auf den dortigen konzessionierten Glücksspielsektor belegt das Gegenteil.

Für die hohen Geldwäschevolumina sind nach derzeitigen Erkenntnisse primär das in Deutschland auch in Zukunft verbotene Online-Glücksspiel ausländischer, im Sitzland allerdings konzessionierter Anbieter verantwortlich, die sich unmittelbar an Spieler im Inland wenden.²⁸ Dabei ist es unbeachtlich, ob ein solcher Anbieter in einem EU-Staat oder einem Drittstaat nach dem jeweiligen nationalen Recht konzessioniert ist oder als Adressat der EU-Geldwäscherichtlinie (EU) 2018/843 einer Geldwäschaufsicht im jeweiligen EU-Staat unterliegt.²⁹

Beim Online-Glücksspiel können die Geldwäscherisiken sowohl vom Betreiber als auch vom Spieler ausgehen. Im Vergleich zum sog. terrestrischen Glücksspiel kommen beim Online-Glücksspiel neben dem Spielbetrieb als risikoverstärkende Komponente **die hohe Umlauf- und Transaktionsgeschwindigkeit der im Zahlungsverkehr bewegten Gelder und Spieleinsätze hinzu** sowie die damit verbundenen Möglichkeiten, Gelder durch die Digitalisierung grenzüberschreitend durch unterschiedliche Zahlungsinstrumente von

²³ Gehra/Gittfried/Lienke, Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, 2019, Kap. 2, 21ff.

²⁴ Es ist jedoch nicht erkennbar, dass Glücksspielaufsicht und BaFin wirksame Maßnahmen getroffen haben, dass die Erste Nationale Risikoanalyse in das Risikomanagement der Verpflichteten nachhaltig eingeflossen ist.

²⁵ Deutscher Verband für TK und Medien (DVTM): [bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VI/18_Legislaturperiode/2017-06-24-EU-Geldwaescherichtlinie/Stellungnahme-28-DVTM.pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VI/18_Legislaturperiode/2017-06-24-EU-Geldwaescherichtlinie/Stellungnahme-28-DVTM.pdf?__blob=publicationFile&v=1); die sizilianische Mafia (Cosa nostra) hat in Malta in erster Linie dort konzessionierte Anbieter (ca. 300) infiltriert. Sie konnten so gewaltige Geldsummen verdienen und waschen - und die Behörden schauten zu (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/das-daphne-projekt-geldautomaten-der-mafiACLANS-1.3983535>) und <https://www.derstandard.de/story/2000080054620/digitale-gluecksspielhochburg-malta-im-griff-der-it>.

²⁶ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Malta-2019.pdf>.

²⁷ <https://rm.coe.int/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing-measures-cyprus-/16809c3c47>.

²⁸ Dieses Verbot ist verfassungs- und europarechtskonform (BVerwG, 26.10.2017 – 8 C 18.16, NVwZ 2018, 895).

²⁹ Art. 3 Nr. 14 der Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30.5.2018.

Zahlungskonto zu Zahlungskonto³⁰ einschließlich der beim Anbieter geführten Spielerkonten³¹ zu transferieren und damit die Nachverfolgung der einzelnen Zahlungsströme im Massengeschäft des Zahlungsverkehrs zu erschweren.³²

Das Platzieren von illegalen Geldern als Spielguthaben auf einem eigenen oder fremden Spielerkonto ist eine weitere Komponente dieses spezifischen Geldwäscherisikos im Online-Glücksspiel. Es erfolgt keine oder nur eine sehr begrenzte Teilnahme am Spiel. Nach einiger Zeit verlangt der Spieler die Rückbuchung des ungenutzten bzw. kaum benutzten Guthabens, teilweise in kollusivem Zusammenwirken mit dem Glücksspielveranstalter. Die nachweislich vom Glücksspielveranstalter angewiesenen Gelder werden dann als Gewinne deklariert und gegebenenfalls versteuert. Zur Verschleierung der Geldwäscheaktivitäten werden regelmäßig mehrere Empfängerkonten für die Rückbuchung genutzt.

Dem GlüStV 2021 liegt kein tragfähiges Konzept zugrunde, diese angesprochenen Probleme in den Griff zu bekommen. Das Problem der Verhinderung der Geldwäsche ist dabei eng verbunden mit der nach der vom GlüStV 2021 intendierten Unterbindung der nach deutschem Recht illegalen Angebote von Online-Glücksspielen von (meist konzessionierten) Unternehmen im Ausland (Malta, Gibraltar, Zypern).

Für die Glücksspielaufsicht ist die konsequente Überwachung der Zahlungsströme vom Zahlungskonto des Spielers zum Spielerkonto, das beim Anbieter geführt wird, und spiegelbildlich vom Spielerkonto zum Zahlungskonto des Spielers bei seinem Zahlungsdienstleister sowie die Sicherstellung einer effektiven „Know-your-customer-policy“ einschließlich der Identifizierung des Spielers das Herzstück und der wirksamste Schutz gegen Geldwäsche -und ebenso des unerlaubten Anbietens von Online-Glücksspielen.

Der Normtext des GlüStV 2021 belegt allerdings ebenso wie der aktuell gültige Glücksspielstaatsvertrag, dass die Verfasser des Regelungswerks nur eine unvollständige Übersicht über die konkrete Abwicklung der bewegten Spieleinsätze im Online-Glücksspiel haben - obwohl in Schleswig-Holstein seit 2012 konzessionierte Online-Glücksspiele legal veranstaltet und vertrieben werden können.

Dies erschwert auch in Zukunft die Umsetzung des Rechtsakts und zusätzlich der Vorschriften im GwG für das Glücksspiel im Internet, wonach u. a. Transaktionen im Online-Glücksspiel nur über in § 16 Abs. 4 GwG exakt bestimmte Zahlungsdienste vorgenommen werden dürfen. Vor diesem Hintergrund hat es die Glücksspielaufsicht schwer, an der richtigen Stelle mit den richtigen Maßnahmen zur Unterbindung der illegalen bzw. geldwäscherelevanten Transaktionen anzusetzen.

³⁰ Gem. § 1 Abs. 17 ZAG ist ein Zahlungskonto ein auf den Namen eines oder mehrerer Zahlungsdienstnutzer lautendes Konto, das für die Ausführung von Zahlungsvorgängen genutzt wird.

³¹ Spielerkonten gem. § 16 GwG sind keine Zahlungskonten, sondern interne kaufmännische Verrechnungskonten.

³² Vgl. § 16 Abs. 2 GwG.

**Unvereinbarkeit des § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 GlüStV 2021 mit § 1 Abs. 1
Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG)**

Bei den „am Zahlungsverkehr Beteiligten“ geht der GlüStV 2021 (§ 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 4) davon aus, dass es sich dabei „insbesondere um Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute“ handeln würde. **Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute sind jedoch de facto nicht am Zahlungsverkehr beteiligt, zumal ihnen ohnehin europarechtlich nach der Zahlungsdiensterichtlinie (EU) 2015/2366 die Durchführung von Zahlungsdiensten und die Führung von Konten für das Publikum nach § 1 Abs. 17 GwG nicht erlaubt ist.**³³ Es sind auch im Rahmen der laufenden Aufsicht der BaFin keine Fälle bekannt, dass diese Institute unerlaubt diese Dienstleistung erbringen.

Nur die in § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 GlüStV 2021 nicht erwähnten Einlagenkreditinstitute (CRR-Institute) nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ZAG) und Zahlungsinstitute nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ZAG dürfen diese Dienstleistung – neben E-Geld-Instituten nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ZAG³⁴ - erbringen. Diese beiden Institutsgruppen müssten auch die primären Adressaten für Untersagungsverfügungen nach § 9 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 sein, wenn sie Transaktionen im Auftrag des Spielers an einen Veranstalter im Ausland durchführen. Zahlungsvorgänge im Online-Glücksspiel werden im Regelfall im klassischen, Lastschrift-, Zahlungskarten- und Überweisungsgeschäft (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 a), 3b) und c) ZAG) abgewickelt, wobei Kreditkartenzahlungen überwiegen, die mit technischer Hilfe des Akquisitionsgeschäfts gem. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 ZAG abgewickelt werden.

Der Glücksspielveranstalter und Vermittler muss zur besseren Verfolgung der Zahlungskette sicherstellen, dass Transaktionen des Spielers auf das Spielerkonto nur erfolgen durch die Ausführung eines Zahlungsvorgangs mittels einer Lastschrift, mittels einer Überweisung oder mittels einer auf den Namen des Spielers ausgegebenen Zahlungskarte von einem Zahlungskonto, das auf den Namen des Spielers bei einem Verpflichteten errichtet worden ist.

**Wortlaut und Regelungsinhalt des § 6b Abs. 4 S. 2 GlüStV sind nicht mit § 16 Abs. 4
GwG kompatibel**

§ 6b Abs. 4 S. 2 GlüStV verbietet – inhaltlich wenig präzise - Ein- oder Auszahlungen „über anonyme Zahlungsmittel“ im Fernbetrieb. Das für das Online-Glücksspiel anwendbare Verbot des § 16 Abs. 4 GwG reicht jedoch erheblich weiter. Diese Norm verbietet die Nutzung aller Zahlungsdienste im Verhältnis Online-Glücksspielanbieter und Spieler mit Ausnahme der in § 16 Abs. 4 Nr. 1 bis 3 GwG genannten Zahlungsdienste. Aufgrund dieser abschließenden

³³ Vgl. ausführlich *Findeisen*, in: Ellenberger/Findeisen/Nobbe/Böger, Zahlungsverkehrsrecht, 2020, 3. Aufl., ZAG, § 1, Rn. 99 ff..

³⁴ Nach § 16 Abs. 4 GwG darf jedoch kein von E-Geld-Instituten ausgegebenes E-Geld für den Transfer von und an Spielerkonten benutzt werden. Ob dieses Verbot tatsächlich eingehalten wird, ist jedoch zweifelhaft, da dieses Verbot in der Praxis der Glücksspielaufsicht nicht konsequent überprüft wird.

Regelung umfasst dieses Verbot mithin auch E-Geldzahlungen nach § 1 Abs. 2 S. 3 ZAG³⁵. E-Geld wird finanzmarktaufsichtsrechtlich nicht unter den Begriff des „anonymen“ Gelds subsumiert, sondern nur virtuelle, private Währungen (Kryptowährungen wie Bitcoins oder Ripple). E-Geld ist, vereinfacht gesagt, digitales Bargeld, das auf einer aufladbaren Chipkarte oder auch auf einem Server gespeichert werden kann.³⁶ E-Geld in der Aggregatsform des Netzgelds ist nicht anonym und fällt trotzdem aufgrund einer im Vergleich zu anderen Zahlungsdiensten schwereren Rückverfolgbarkeit unter das Verbot des § 16 Abs. 4 GwG im Online-Glücksspiel.

Paypal (Europe) mit Sitz in Luxemburg führt in großem Umfang E-Geld-Konten. Paypal nimmt nicht nur eine führende Rolle bei der Abwicklung des E-Commerce ein, sondern auch im Online-Glücksspiel. Es wäre Aufgabe der Glücksspielaufsicht, nachzuprüfen, ob bei Zahlungen, bei denen Auftraggeber (Spieler), die Paypal für Zahlungen an den Veranstalter nutzen bzw. bei denen Paypal zwischengeschaltet ist, § 16 Abs. 4 GwG eingehalten wird. Die Strukturen der maltesischen Zahlungsdienstleistungsindustrie deuten darauf hin, dass E-Geld-Zahlungen unter Verstoß gegen § 16 Abs. 4 GwG für Transfers auf Spielerkonten genutzt werden. **Die maltesische Finanzdienstleistungsindustrie weist im Vergleich mit anderen EU-Ländern atypische Strukturen auf, die mit der dortigen Realwirtschaft nicht im Zusammenhang stehen. Sie sind Zahlungsabwicklungsstrukturen für das mit Spielern im Ausland betriebene Online-Glücksspiel.** Die Transaktionen der Institute in Malta haben fast ausnahmslos grenzüberschreitenden Charakter. Bezogen auf die Einwohnerzahl (514 000) hätte Malta (Stand 2018) mit 14 lizenzierten E-Geldinstituten (und 21 Zahlungsinstituten)³⁷ 300 Mal mehr E-Geld-Institute als Deutschland. Nach den Statistiken der EZB führen diese für ihre Kunden (Stand 2018) 496.700 E-Geld-Konten bzw. 496.600 Zahlungskonten.

Keine Kompatibilität der Identitätsüberprüfung des Spielers mit dem Geldwäschegesetz und der EU-Geldwäscherichtlinie 2015/849

§ 6a Abs. 2 des GlüStV 2021 ist nicht mit den Vorschriften des Geldwäschegesetzes (§§ 11, 12 GwG) kompatibel, sondern weicht ohne nähere Begründung von diesem Standard ab und höhlt diesen aus. Entgegen § 11 Abs. 4 Nr. 1 d) GwG muss ein Veranstalter eines Glücksspiels die Daten zur Staatsangehörigkeit des Spielers nicht erheben.

§ 12 Abs. 1 GwG legt abschließend fest, anhand welcher Dokumente und Unterlagen die Identitätsüberprüfung des Spielers vorzunehmen ist. Diese Konkretisierung und abschließende Festlegung wurde im GlüStV 2021 durch eine vage Bestimmung „Überprüfung anhand

³⁵ E-Geld ist jeder elektronisch, darunter auch magnetisch, gespeicherte monetäre Wert in Form einer Forderung an den Emittenten, der gegen Zahlung eines Geldbetrags ausgestellt wird, um damit Zahlungsvorgänge im Sinne des § 675f Absatz 4 Satz 1 BGB durchzuführen, und der auch von anderen natürlichen oder juristischen Personen als dem Emittenten angenommen wird.

³⁶ Vgl. Findeisen, in: Ellenberger/Findeisen/Nobbe/Böger, Zahlungsverkehrsrecht, 2020, 3. Aufl., ZAG, § 1, Rn. 99 ff..

³⁷ Vgl. Jahresstatistik der EZB <https://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004051>, Malta. 5.

geeigneter und zuverlässiger Verfahren“ ausgehebelt und der Regelungsinhalt dem Gesetzgeber auf Bundes- und auf Länderebene entzogen. Welche Verfahren geeignet sind, soll vielmehr „im Einzelfall im Rahmen des Erlaubnisverfahrens“ von der zuständigen Glücksspielbehörde entschieden werden.

Die Art und Weise der Identitätsüberprüfung kann jedoch nur durch eine abstrakt generelle Regelung der Legislative, gegebenenfalls auch im Verordnungswege, erfolgen, jedoch nicht im Einzelfall und damit in einem für Dritte intransparenten Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit dem Erlass eines Verwaltungsakts (Erlaubnis). § 6a Abs. 2 GlüStV verhindert die Herausbildung einer für alle Bundesländer einheitlichen Verwaltungspraxis.

Einem **Vertragsverletzungsverfahren** bei der EU-Kommission würde diese Norm nicht standhalten. § 6a Abs. 2 GlüStV 2021 verstößt nämlich nicht nur gegen § 12 GwG, sondern auch gegen Art 13 Abs. 1a der Geldwäscherichtlinie (EU) 2015/849. Diese fordert eine Überprüfung der Identität des Kunden auf der Grundlage von Dokumenten, Daten oder Informationen, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen; jedoch nicht auf der Grundlage bestimmter Verfahren, wie dies § 6a Abs. 2 GlüStV 2021 regelt. Abweichungen im Einzelfall von diesem EU-Standard sind nicht vorgesehen, was in Anbetracht der Risikosituation des Glücksspiels auch nicht vertretbar wäre.

Statt einer Identifizierung nach den Vorgaben des GwG (§§ 11ff. GwG) können zwar die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet die vorläufige Identifizierung nach § 16 Abs. 8 S. 1 und 2 GwG sowie die endgültige Identifizierung nach § 12 Abs. 8 S. 3 GwG auch anhand der glücksspielrechtlichen Vorgaben durchführen (§ 12 Abs. 8 S. 4 GwG). Abs. 8 soll den Spezifika des Online-Glücksspiels als Distanzgeschäft Rechnung tragen, ein Spiel auf Probe sowie eine Zulassung zur Spielteilnahme ohne Medienbrüche bei der Spielerkontoeröffnung vor Abschluß der Identitätsüberprüfung ermöglichen.³⁸ Diese ist jedoch nachzuholen. Die Anforderungen sind dann dem Glücksspielstaatsvertrag, sofern dieser materiellrechtlich dem Standard der Identitätsüberprüfung entspricht, zu entnehmen. Die Länder haben jedoch nicht die Kompetenz, diesen EU-Standard nicht nur substantiell abzusenken, sondern nach eigenem Gusto durch Einzelfallentscheidungen der Exekutive zu ersetzen.

Zu II.

(Der Schwarzmarkt im Online-Glücksspiel wird durch den GlüStV 2021 nicht wirksam bekämpft)

³⁸ Zentes/Glaab, GwG, 2. Aufl. 2020, § 16 Rn. 21.

Zentrales Ziel des GSV 2021 soll die Stärkung des Vollzugs gegen illegale Angebote und die Austrocknung des Schwarzmarkts sein (S. 15). Dieses Ziel kann mit den Regelungen in diesem Rechtsakt nicht erreicht werden.

Das bereits im gegenwärtigen Staatsvertrag vom 15.11.2011 enthaltene Mitwirkungsverbot (§ 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021) ist auch in Zukunft nicht mit den notwendigen Begleit- und Durchsetzungsmaßnahmen (Auskunfts- und Vorlegungsersuchen, Prüfungen vor Ort bei Zahlungsdienstleistern) unterfüttert. Der Vollzug gegen in Deutschland unerlaubt angebotene Online-Glücksspiele wäre nur dann gestärkt, wenn die Glücksspielaufsichtsbehörden in den Ländern bzw. die in Sachsen-Anhalt neu zu schaffende zentrale Aufsichtsbehörde die Kompetenz hätten, die notwendigen Informationen über die Zahlungsströme zwischen den deutschen Spielern und den im Ausland domizilierenden, Online-Glücksspielanbieter, die keine deutsche Erlaubnis haben, **auch über den Zahlungsdienstleister des Spielers durch Verwaltungsakt zu beschaffen** und anhand dieser Informationen die Zahlungsströme durch eine Untersagungsverfügung gegenüber dem deutschen Zahlungsdienstleister zu kappen.

Für das **von Anbietern des Online-Glücksspiels mit Sitz in Deutschland ohne Erlaubnis bzw. durch Überschreitung der Erlaubnis von legalen Anbietern in Deutschland betriebene Online-Glücksspiel** sind diese auf Zahlungsdienstleister als Adressaten zugeschnittene Begleitmaßnahmen weniger wichtig, da es der Glücksspielaufsicht im Inland durchaus möglich ist, unmittelbar beim illegalen Veranstalter und Vermittler mit Sitz in Deutschland ein Auskunfts- und Vorlegungsersuchen sowie Prüfungen vor Ort unmittelbar durchzuführen (§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GlüStV). Die erforderlichen Fakten für eine Untersagungsverfügung gegenüber Veranstaltern und Vermittlern ebenso wie die Abklärung der Zahlungsströme zwischen Veranstalter und Spieler können also unschwer ermittelt werden. Deshalb wäre es ein Leichtes gewesen, bei den lizenzierten Unternehmen in Schleswig-Holstein durch Prüfungen vor Ort die Daten der Spieleridentifizierung abzuklären, um festzustellen, ob sich in anderen Bundesländern Ansässige am Online-Glücksspiel unzulässigerweise als Spieler beteiligen, was von der Erlaubnis nicht gedeckt ist. Prüfungen wurden jedoch insoweit nicht flächendeckend durchgeführt.

Bei **Veranstaltern mit Sitz im Ausland ohne deutsche Erlaubnis** ist die Austrocknung des Schwarzmarkts komplexer. Abgesehen von einem internationalen Rechtshilfeersuchen in einem Strafverfahren wegen § 284 StGB ist dies nur möglich, wenn die Zahlungskette auf der Seite des Spielers und dessen kontoführenden Zahlungsdienstleisters über ein Untersagungsverfahren gegenüber diesem kontoführenden Zahlungsdienstleister wegen Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot unterbrochen wird.

Aufgrund der bereits beschriebenen Probleme wurde von der Durchsetzung des Mitwirkungsverbots in den letzten 10 Jahren kein Gebrauch gemacht. Wenn die Begründung zum GlüStV 2021 von bereits eingetretenen Erfolgen spricht, (S. 16), ist dies nicht nachvollziehbar. Laut der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des MdB Fabio de Masi und der Fraktion Die Linke vom 21.4.2020³⁹ verfügt der Bund über keine Informationen zur Zahl von erteilten Untersagungen der Länder und zur unterbundenen

³⁹ BT-Drs. 19/18823.

Zahlungsabwicklung durch Zahlungsdienstleister. Nur in zwei Fällen hat das niedersächsische Innenministerium, das im Auftrag aller Bundesländer zuständig ist, bisher einem Zahlungsdienstleister untersagt, weiterhin Transaktionen von Spielern im Rahmen des Online-Glücksspiels durchzuleiten. 2019 gegen Paypal, das daraufhin seine Nutzungsbedingungen änderte. Im April 2020 untersagte das Land Niedersachsen einem Londoner Anbieter die Zahlungen – acht Jahre nach dem Auslaufen der entsprechenden Erlaubnis. In anderen Fällen hatte die Glücksspielaufsichtsbehörde durch die Recherchen von Journalistenteams zu den Panamapapers die notwendigen Informationen für Verstöße gegen das Mitwirkungsverbot (§ 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV 202) gehabt, hat aber aufgrund des massiven Lobbydrucks von Zahlungsdienstleisterseite von Untersagungen abgesehen.⁴⁰

Da solche Kompetenzen im Vorfeld des Erlasses einer Untersagungsverfügung gegenüber Zahlungsdienstleistern im derzeit gültigen Glücksspielstaatsvertrag nicht vorhanden sind (und auch im GlüStV 2021 nicht aufgenommen wurden)⁴¹, musste sich der Innenminister des Landes Niedersachsen an die Verbände der Kreditwirtschaft am 31. 1. 2020 wenden und an die „Verantwortung der in Deutschland ansässigen Banken und Sparkassen“ appellieren, sich rechtkonform zu verhalten.⁴² Die Erfahrung zeigt jedoch, dass mit ministerialen Appellen in der Rolle eines Bittstellers die Kreditwirtschaft nicht dazu angehalten werden kann, ihre ihnen obliegenden Pflichten aus dem Glücksspielstaatsvertrag und der damit im sachlichen Zusammenhang stehenden Pflichten aus dem KWG/ZAG bzw. dem GwG zu erfüllen. Die Kreditwirtschaft hat dementsprechend ihre Praxis nicht geändert.

Lässt sich das von Zahlungsdienstleistern einzuhaltende Mitwirkungsverbot im Massengeschäft des Zahlungsverkehrs überhaupt technisch umsetzen?

Gegenüber der Glücksspielaufsicht und in mehreren Zivilprozessen, die Spieler gegen Einlagenkreditinstitute angestrengt haben, um ihre Spieleinsätze aufgrund einer vorgetragenen Nichtigkeit des Spielvertrages durch das Verbot des § 4 Abs. 1 S. 2 Glücksspielstaatsvertrag zurückzuhalten, tragen die beklagten Zahlungsdienstleister und deren Interessenorganisationen vor, dass es ihnen technisch nicht möglich sei, die in Rede stehenden Geldflüsse zu überwachen und Zahlungen im Online-Glücksspiel auszufiltern.

Die Rechtsprechung hierzu ist nicht einheitlich. Höchstrichterliche Rechtsprechung liegt bisher nicht vor.⁴³ Das Landgericht Ulm⁴⁴ kommt u. a. zum Ergebnis, dass dem Mitwirkungsverbot von den Adressaten im Massenzahlungsverkehr technisch nur Folge geleistet werden könne, wenn diese Verpflichteten institutsintern organisatorische

⁴⁰ <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/online-gluecksspiel-innenministerium-wendet-sich-an-die-branchenverbaende-der-deutschen-kreditwirtschaft-184716.html>

⁴¹ Auskunfts- und Prüfungsrechte richten sich ausweislich des eindeutigen Wortlauts von § 9 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 2 Abs. 1 nur gegen Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen.

⁴² Vgl. Fußnote 6.

⁴³ Zur uneinheitlichen Rechtsprechung vgl. *Reeckmann*, ZfWG 2020, 179 ff, Fn. 2 und 3.

⁴⁴ LG Ulm, 16.12.2019 – 4 O 202/18, ZfWG 2020, 171, 176.

Vorkehrungen treffen, um illegale Mitwirkungshandlungen auszuschließen.⁴⁵ Für das OLG München werden durch das Verbot solche Kontrollpflichten jedoch nicht begründet.⁴⁶

Dabei bleibt von den Gerichten ungeprüft, dass die Verhinderung von Transaktionen durch Zahlungsdienstleister, die der Geldwäsche über die Typologie des Internet-Glücksspiels dienen oder dienen können, ohnehin bereits zu den geldwäscherechtlichen Pflichten gehört und in der Praxis aufgrund der Vorgaben des KWG und GwG hierzu edv-gestützte Monitoringsysteme erfolgreich eingesetzt werden. In Anbetracht des Volumens und der Risiken dieser Typologie können institutsinterne Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche im Bereich der Erbringung von Zahlungsdienstleistungen (§ 6 Abs. 1 GwG) aufsichtsseits nur dann als „angemessen“ angesehen werden, wenn bei Zahlungen, in denen Online-Glücksspielanbieter als Auftraggeber oder auf der Empfängerseite in der Zahlungskette fungieren, Verfahren zur Modellierung von Parametern für edv-gestützte Monitoringsysteme gegen Geldwäsche Berücksichtigung finden. **Das glücksspielrechtliche financial blocking und die geldwäscherechtlichen internen Sicherungsmaßnahmen der Zahlungsdienstleister weisen also technische Gemeinsamkeiten auf, die es auch ermöglichen, Zahlungsströme mit illegalem Hintergrund einschließlich zu unterbrechen.**

Kein Zahlungsdienstleister, der sich mit seinen Produkten und das Führen von Zahlungskonten an das Publikum wendet, kann ausschließen, dass Transaktionen im Rahmen des von ihm abgewickelten Massenzahlungsverkehrs nicht für Geldwäschezwecke genutzt werden. **Institute müssen deshalb, soweit sie Zahlungsdienste anbieten, auch ein transaktionsbezogenes EDV-gestütztes Monitoringsystem vorhalten, um auffällige Transaktionen zu erkennen, auszusteuern und dann zu untersuchen (§§ 6 Abs. 1, 10 Abs. 1 Nr. 5 GwG; §§ 25h Abs. 1 und 2, 25a KWG; § 27 ZAG).** Auffällig sind solche Transaktionen auch dann, wenn sie der Geldwäsche mit §§ 284, 285 StGB (Unerlaubte Veranstaltung bzw. Beteiligung an einem Glücksspiel) als Vortat dienen können.

Das Massengeschäft des Zahlungsverkehrs der Zahlungsdienstleister setzt dafür die Nutzung edv-gestützter Monitoringsysteme voraus. Nur das Vorhandensein solcher Systeme ermöglicht es, entsprechende Auffälligkeiten angesichts der zu verarbeitenden Datenmengen zu erkennen. Mittels parametrisierter Filter werden Transaktionen im Rahmen von Geschäftsbeziehungen beobachtet und wenn sie auffällig sind, als Treffer kenntlich gemacht. Diese generierten Treffer sind vom Verpflichteten in einer zweiten Phase auf ihre Geldwäscherelevanz hin einzuschätzen und in einer Falluntersuchung zu dokumentieren.⁴⁷ Der Gesetzgeber verlangt, dass Geschäftsbeziehungen und Transaktionen durch das Institut

⁴⁵ So bereits AG Wiesbaden, 16.6.2017 – 92 C 4423/16 8419; AG München, 21.2.2018 – 158 C 19107/17, ZfWG 2018, 585; AG Leverkusen, 19.2.2019 – 26 C 346/18, ZfWG 2019, 323; vgl. *Maier*, EWiR 2019, 451/4529.

⁴⁶ OLG München, 28.2.2020 – 8 U 5467/19, ZfWG 2020, 289; LG München I, 28.2.2018 – 27 O 11716/17, Rn. 30-32, juris, ZfWG 2019, 318; bestätigt durch OLG München, Verfügung 2559*vom 6.2.2019 – 19 O 793/18, WM 2020, 736-740; LG Wuppertal, 30.10.2019 – 3 O 384/18, RdZ 2020, 136.

⁴⁷ *Pauly/Hester*, in: Gehra/Gittfried/Lienke, Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (2019), 189.

eigenständig identifiziert werden, die zweifelhaft oder ungewöhnlich scheinen und dass diesen Auffälligkeiten nachgegangen wird.⁴⁸

Da der Glücksspielsektor in der Ersten Nationalen Risikoanalyse (Oktober 2019)⁴⁹ als „hoch geldwäschebedroht“ eingestuft wurde, müssen diese Ergebnisse gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 GwG bei der Erstellung ihrer eigenen Risikoanalyse berücksichtigt werden, soweit die Bestandsaufnahme der institutsspezifischen Situation ergibt, dass die eigene Produkt- und Finanzdienstleistungsstruktur sowie die Kunden- und Transaktionsstruktur einschließlich des Empfängerlands einer Transaktion⁵⁰ tangiert ist. Wenn es um Geldwäscherisiken im Online-Glücksspiel geht, richtet sich das GwG somit nicht nur gem. § 16 GwG an Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, die Verpflichtete des GwG nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 sind. Was die Typologie „Geldwäscherisiken im Zusammenhang mit dem Online-Glücksspiel“ anbelangt, sind Adressaten der Sorgfaltspflichten des GwG auch Zahlungsdienstleister, soweit sie für den auftraggebenden Spieler bzw. den Veranstalter oder Vermittler aufgrund ihrer Geschäftsbeziehungen an der Durchleitung von Spieleinsätzen oder Gewinnen mitwirken und dadurch im Übrigen ggf. den Tatbestand der Beihilfe zum unerlaubten Glücksspiel erfüllen.

Welche Parameter und Indizienmodelle das Institut einsetzt, hat dieses zwar im Rahmen seiner Risikoanalyse auf der Basis seiner Kundenstruktur und seines geographischen, markt- und produktspezifischen Geschäftsmodells selbst zu entscheiden. Bietet ein Institut Zahlungsdienste für einen nicht klar umrissenen Adressatenkreis an, ist dieser Spielraum jedoch im Vergleich zu (kundenbezogenen) Parametern bei anderen Finanzprodukten deutlich eingeschränkt, da für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs einheitliche technische und aufsichtsrechtliche/zivilrechtliche Vorgaben von der Auftraggeber-bis zur Empfängerseite bestehen (SEPA rule books, ZAG, BGB, Nutzung des SWIFT Zahlungssystems etc.) und die Risikostruktur im Zahlungsverkehr weitgehend identisch ist.

Was Transaktionen im Zusammenhang mit dem Online-Glücksspiel anbelangt, kommt im Regelfall eine Kombination verschiedener Parameter infrage. Beispielhaft seien erwähnt:

- Der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum SEPA umfasst insgesamt 34 Teilnehmerstaaten. Die internationale Kontonummer IBAN weist einen Länderschlüssel (national code) auf, der im Falle von Transaktionen von und nach Malta unproblematisch eine technische Aussteuerung in Bezug auf Zahlungen von Privatkunden im Online-Glücksspiel zulässt, zumal beim Grundgeschäft der Zahlungen der Privatkunden von und in dieses Empfängerland, das lediglich 514000 Einwohner zählt, das Online-Glücksspiel überwiegt.
- Im Kartengeschäft und für Acquirer sind sog. Merchant Category Codes (MCC) der Kreditkartenunternehmen (Visa, Mastercard et al.) wichtige Parameter. Die vierstelligen Codes werden verwendet, um Händler und Dienstleister als Begünstigte

⁴⁸ Auerbach/Hentschel, in: Schwennicke/Auerbach, KWG, 3. Aufl. 2016, § 25h, Rn.63.

⁴⁹ Vgl. Fn. 13.

⁵⁰ Leienecker/Reiser/Skalnik/Roters, Fn. 43, 41 ff.

im Kartengeschäft nach der Art ihrer Tätigkeit, u. a. zur Risikogewichtung, für Provisionen oder Zahlungsziele zu kategorisieren. Auch Glücksspielanbieter („betting“) werden über den MCC 7995 unabhängig von deren glücksspielrechtlichen Zulassung mit einem solchen Code versehen.⁵¹ Der Code wird vom Acquirer vergeben. Was Kreditkartenkonten anbelangt, sind diese vom Emittenten einer Kreditkarte (CCR-Institute oder Zahlungsinstitute einschließlich Acquirer), soweit er das Kartenkonto für seinen Kunden führt, oder von einem kontoführenden Dritten wie ein gewöhnliches Zahlungskonto nach § 1 Abs. 17 ZAG aufgrund von Parametern zu überwachen. Datenschutzrechtlich sind die dargestellten Sicherungsmaßnahmen unproblematisch. Nach § 11a GwG dürfen die Verpflichteten personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies (ausschließlich) auf Grundlage des GwG für Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche erforderlich ist.

Im Ergebnis steht somit fest, dass die bereits geldwäscherechtlich von Zahlungsdienstleistern vorzuhaltenden internen Sicherungsmaßnahmen, soweit sie konsequent eingehalten werden, es durchaus ermöglichen, dass die Glücksspielaufsicht bei der hier vorgeschlagenen Schaffung eigener Auskunfts- und Prüfungsrechte gegenüber Zahlungsdienstleistern die Einhaltung des Mitwirkungsverbots wirkungsvoll umsetzen kann.

* Ministerialrat a. D. Michael Findeisen, Jurist;

bis zu seiner Pensionierung Ende 2016 Leiter
des Referats „Geldwäscheprävention, Zahlungsverkehr“
im Bundesministerium der Finanzen;
Mitglied mehrerer nationaler und internationaler
Gremien zur Verhinderung der
Geldwäsche und zur Regulierung des Zahlungsverkehrs; diverse
Veröffentlichungen und Gutachtertätigkeit zu diesen
Themenbereichen.

⁵¹ Vgl. <https://www.citibank.com/tts/solutions/commercial-cards/assets/docs/govt/Merchant-Category-Codes.pdf>.