

April 2025

20. Jahrg.

71732

Seite 93-212

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

2

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

VorsRiVG Dr. Felix B. Hüsken

- 93 *Prof. Dr. Christian Koenig*
Payment-Blocking – hinzunehmende Kollateralschäden am völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip?
Prof. Dr. Johannes Dietlein
- 94 **„Lenkung“ versus „Kanalisierung“**
Prof. Dr. Jens M. Schmittmann
- 101 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2024/2025**
Dr. Benedikt M. Quarch
- 108 **Die Lex Malta vor dem EuGH – Quo Vadis „Bill 55“?**
Jochen Staschewski und Dr. Carsten Bringmann
- 114 **Der deutsche Glücksspielmarkt im Bund-Länder-Verhältnis**
Niclas-Andreas Müller und Dr. Robert Wilkens
- 119 **Auswirkungen des EU-Geldwäschepakets auf Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen**
Frieder Backu und Yannick Skulski
- 126 **Glückliches Händchen oder Irrwege in der Glücksspielregulierung?**
Nikolai Kühner
- 129 **Vergnügungssteuerschraube bis zum Exzess? – Kommunale Abgaben vs. Ziele des Glücksspielstaatsvertrags**
Florian Tautz
- 134 **Financial-Blocking – welche Rolle spielt die Bekanntgabe?**
- 139 **Besteuerung virtuellen Automatenspiels ist verfassungs- und unionsrechtskonform**
BFH, Beschl. v. 29.1.2025 – IX B 93/24 (AdV)
- 141 **Mindestabstandsgebot für Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen in NRW ist verfassungs- und unionsrechtskonform**
OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6.11.2024 – 4 A 2279/22
- 156 **Rechtmäßige Payment-Blocking Verfügung gegenüber in der Schweiz ansässigem Zahlungsauslösedienst**
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 2.12.2024 – 3 M 169/24
- 163 **Zuständigkeit für Entscheidung über Erteilung von Erlaubnissen für Zweit- und Sofortlotterien obliegt der GGL**
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 3.12.2024 – 6 A 10326/24.OVG
- 178 **Auskunftsverlangen nach DS-GVO zur Vorbereitung der Rückforderung verlorener Einsätze aus Online-Glücksspielen**
OLG Düsseldorf, Beschl. v. 2.12.2024 – I-16 W 93/23
- 193 **Einsehbarkeitsgebot für Wettvermittlungsstellen in NRW ist verfassungs- und unionsrechtskonform**
VG Düsseldorf, Urt. v. 10.12.2024 – 3 K 168/23
- 202 **Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Art. 56 AEUV mit Blick auf Online-Casinospiele unter dem Regelungsregime des GlüStV 2012**
LG Erfurt, Beschl. v. 23.12.2024 – 8 O 392/23
- 205 **Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Art. 56 AEUV mit Blick auf Sportwetten unter dem Regelungsregime des GlüStV 2012**
LG Erfurt, Beschl. v. 7.1.2025 – 8 O 515/24
- 210 *Anmerkung von Prof. Dr. Clemens Weidemann*

Künftig wird es von noch größerem Interesse für Bund und Länder sein, gemeinsam geeignete Maßnahmen umzusetzen, die den notwendigen Verbraucherschutz mit den berechtigten wirtschaftlichen Interessen der Glücksspielinindustrie in Einklang bringen.

Summary

Gambling is a sector that is of shared interest for both the federal and the state governments. This is particularly evidenced by the fact that the federal government has regulated vast parts of the gambling sector, notably the stationary horse betting market and the taxation of nationwide games of chance.

In order to meaningfully pursue these shared interests, it is inevitable that the federal and state governments will cooperate more closely in the area of gambling in the future. Such cooperation – which is especially relevant at the moment in view of the economically challenging times – can take many different forms. Cooperations between the federal and the state governments in the areas of climate protection, food safety and, most recently, combating the pandemic could serve as an example for a cooperation in the gambling sector. A properly structured cooperation would offer the federal and the state governments a joint platform for the implementation of measures that reconcile the necessary consumer protection with the legitimate economic interests of the gambling industry.

Niclas-Andreas Müller, Frankfurt a. M., und RA Dr. iur. Robert Wilkens, Leipzig*

Auswirkungen des EU-Geldwäschepakets auf Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen

Die Europäische Union hat am 30.5.2024 eine weitreichende Reform der Regelungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verabschiedet. Die neuen Anforderungen gelten ab 10.7.2027 und gehen teilweise deutlich über die bisherigen Vorschriften hinaus. Auch Anbieter von Glücksspielen sind betroffen. Verpflichtete sind gefordert, sich frühzeitig mit den Neuerungen zu beschäftigen und zeitgleich flexibel auf weitergehende Normen des deutschen Gesetzgebers sowie der europäischen und deutschen Aufsicht zu reagieren.

I. Aktuelle europäische Entwicklungen im Geldwäscherecht

Das EU-Reformpaket besteht aus vier Rechtsakten: Die Verordnung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung („AML-Verordnung“)¹, die Richtlinie über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung („6. AML-Richtlinie“)² und die Verordnung zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung („AMLA-Verordnung“)³ wurden im Mai 2024,⁴ verabschiedet.⁵

Die Reform stellt das Ende eines langwierigen Prozesses dar. Bereits im Juli 2019 hatte die EU-Kommission das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union über Wege zur besseren Umsetzung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung informiert. Die Kommission beschreibt in ihrer Mitteilung strukturelle Mängel im bestehenden Rechtsrahmen sowie den daraus abgeleiteten Bedarf für eine Harmonisierung des Regelwerks.⁶ Auf dieser Grundlage hat die Kommission im Mai 2020 einen Aktionsplan erstellt und insgesamt sechs Ziele zur Stärkung der Integrität des Binnenmarktes formuliert.⁷

Im Juli 2021 hat die Kommission Legislativentwürfe vorgelegt, mit denen die Aktionsplanziele der Schaffung eines unionsweit einheitlichen Regelwerks, der Einführung einer zentralen Geldwäschaufsicht und der Stärkung der Kooperationsmechanismen der zentralen Meldestellen umgesetzt werden sollen. Nachdem die vorläufige politische Einigung zur AMLA-Verordnung im Dezember 2023⁸ und zur AML-Verordnung sowie der 6. AML-Richtlinie im Januar 2024⁹ erzielt werden konnte, wurde die abschließende Einigung im April 2024¹⁰ bekanntgegeben.

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 EU-Verordnung 2024/1624 vom 31.5.2024.

2 EU-Richtlinie 2024/1640 vom 31.5.2024.

3 EU-Verordnung 2024/1620 vom 31.5.2024.

4 Vgl. Pressemitteilung des Rats der Europäischen Union vom 30.5.2024, „Bekämpfung von Geldwäsche: Rat nimmt Paket von Vorschriften an“, abrufbar unter: <https://t1p.de/loava> (abgerufen am 22.11.2024).

5 Die Verordnung über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und Transfers bestimmter Kryptowerte (EU-Verordnung 2023/113 vom 31.5.2023) wurde bereits ein Jahr zuvor, im Mai 2023 verabschiedet.

6 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission vom 24.7.2019 über Wege zu einer besseren Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

7 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13.5.2020 zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

8 Vgl. Nachrichtenartikel der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion vom 13.12.2023, Anti-money laundering: Council and Parliament agree on procedure to select seat for new authority, abrufbar unter: <https://t1p.de/4h8ie> (abgerufen am 22.11.2024).

9 Vgl. Nachrichtenartikel der Europäischen Kommission vom 18.1.2024, Commission welcomes political agreement on the first Anti-Money Laundering Regulation and new Anti-Money Laundering Directive, abrufbar unter: <https://t1p.de/m4rhm> (abgerufen am 22.11.2024).

10 Vgl. Nachrichtenartikel der Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion vom 24.4.2024, Latest update on Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package, abrufbar unter: <https://t1p.de/kwdz0> (abgerufen am 22.11.2024).

II. Geldwäscherisiken im Glücksspielsektor

Die Glücksspielaufsichtsbehörden beziffern das Volumen der im Jahr 2022 erwirtschafteten Bruttospielerträge auf 12,5 Mrd. EUR.¹¹ Im Vergleich zum Vorjahr ist der Glücksspielsektor somit um mehr als ein Drittel gewachsen. Die Erträge wurden dabei mehrheitlich (ca. 80 %) im stationären Spiel erwirtschaftet. Die Branche besteht zu etwa gleichen Teilen aus den Segmenten der Geldspielgeräte, der staatlichen Lotterien sowie der Spielbanken, Sportwetten und sonstigen Lotterien.

Die Nationale Risikoanalyse der Bundesrepublik Deutschland bewertet das Geldwäscherisiko des Glücksspielsektors als hoch. Die Bewertung stützt sich auf die häufig hohen Transaktionsbeträge und die hohe Geschwindigkeit, mit der Gelder umgeschlagen werden.¹² Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) entwickelte bereits in ihrem Bericht über Schwachstellen des Glücksspielsektors aus dem Jahr 2009 diverse Typologien für das terrestrische Spiel mit Fokus auf Casinos. Demnach erbringen Casinos per se risikobehaftete finanzielle Aktivitäten (z. B. Annahme von Guthaben auf Rechnung, Durchführung von Geldtransfers). Ein besonderes Risiko stellt die Bargeldintensität des physischen Spielbetriebes dar.¹³

Seit dem Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) am 1.7.2021 sind bisher (außer im Bundesland Schleswig-Holstein) verbotene Online-Spiele unter bestimmten Voraussetzungen erlaubnisfähig. Auf dieser Grundlage wurden bis Oktober 2023 bereits 78 Erlaubnisse für virtuelle Automaten Spiele, Online-Casinospiele und Online-Poker erteilt.¹⁴ Insofern ist zukünftig von einem Bedeutungsgewinn des legalen Online-Glücksspiels auszugehen. Im Online-Spiel bestehen zudem Risiken aufgrund der vielfältigen Zahlungsmöglichkeiten, einschließlich der Zahlung mit Kryptowerten. Diese Methoden eignen sich zur Verschleierung der Identität des Spielers sowie der Herkunft der eingesetzten Vermögenswerte.

Ausweislich des FIU-Jahresberichts waren zum Stichtag 31.12.2023 circa 1.300 Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Meldeportal registriert. Weniger als 6 % der registrierten Unternehmen waren im Betrachtungszeitraum aktiv und erstatteten in Summe 429 Verdachtsmeldungen. Damit kommt der Glücksspielsektor trotz seiner relativen Größe und herausgehobenen Risikolage auf lediglich 0,1 % der insgesamt erstatteten Verdachtsmeldungen. Im Vergleich zum Kalenderjahr 2022 wurden zudem um 7,14 % weniger Verdachtsmeldungen abgegeben.¹⁵

Das Missbrauchsrisiko ist innerhalb der Teilbereiche des Glücksspielsektors unterschiedlich ausgeprägt. Besonders anfällig sind Spiele, deren Ausgang durch kriminelle Aktivitäten bestimmt werden kann. In Betracht kommen gezielte Spielmanipulationen (z. B. Hacking im Online-Bereich oder die Beeinflussung der Ergebnisse von Sportveranstaltungen). Die Ausgestaltung der Sicherungsmaßnahmen ist ein weiterer Faktor. Beispielsweise können Geldwäscher durch die Korruption von Angestellten des Spielbetreibers bestehende Kontrollen aushebeln. Sofern Kriminelle das Verlustrisiko auch ohne direkte Manipulation des Spielresultats beeinflussen können, sind Spiele trotzdem für Geldwäsche geeignet. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn Geldwäscher simultane Wetten eingehen oder im direkten Wettbewerb mit anderen Spielern bewusst zu Gunsten ihrer Mitverschwörer verlieren.

Darüber hinaus ist die Nutzung fremder Spielerkonten (sogenanntes „Strohmanngeschäft“) zum Waschen inkriminierter Vermögenswerte ein gängiges Muster. Häufig nehmen diese Strohleute nicht oder nur in begrenztem Rahmen am Spiel teil und verlangen anschließend die Auszahlung des Guthabens, den sie als Gewinne aus Glücksspielen deklarieren. Geringfügige Verluste nehmen die Geldwäscher dabei bewusst in Kauf. Alternativ erwerben Geldwäscher einen legal angefallenen Gewinnausschüttungsanspruch von einem regulären Spieler und nutzen diesen Vorgang zur Legalisierung inkriminierter Barmittel.

III. Neue Pflichten für Anbieter von Glücksspielen

Das bisherige System der Geldwäsche-Regulatorik ist charakterisiert durch einen risikobasierten Ansatz und fußt im Hinblick auf die von den Verpflichteten umzusetzenden Maßnahmen auf den drei wesentlichen Säulen (1) Risikomanagement (bestehend aus Risikoanalyse und internen Sicherungsmaßnahmen),¹⁶ (2) Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden¹⁷ und (3) Meldepflichten,¹⁸ jeweils flankiert durch bestimmte Dokumentationsanforderungen. Sowohl der risikobasierte Ansatz als auch die Grundelemente des Pflichtenkatalogs werden unter der AML-Verordnung beibehalten. Auch die von den Verpflichteten im Einzelnen geforderten Maßnahmen bleiben im Wesentlichen bestehen. Im Gesamtbild zeigt sich gleichwohl eine Reihe bedeutender Änderungen.

Die Regulierung wird durch die AML-Verordnung insgesamt deutlich harmonisiert, indem EU-weit und weitestgehend sektorübergreifend ein einheitlicher Pflichtenrahmen geschaffen wird, der zukünftig vor allem durch – noch zu entwickelnde – technische Regulierungsstandards und Leitlinien der Anti Money Laundering Authority („AMLA“) weiter konkretisiert und sektorspezifisch angepasst wird. Den Mitgliedstaaten verbleiben dabei lediglich vereinzelte Gestaltungsmöglichkeiten, die sie – im Einvernehmen mit der EU-Kommission – risikobasiert ausschöpfen können.¹⁹ Obgleich es für die Verpflichteten an einigen Stellen zu Erleichterungen im Vergleich zur aktuellen Rechtslage kommt,²⁰ zeigt sich, dass die AML-Verordnung insgesamt zu einer deutlichen Ausweitung der Geldwäsche-Regulatorik führt, die für die Adressaten mit zahlreichen Erweiterungen

11 Vgl. Jahresreport 2022 der Glücksspielaufsichtsbehörden vom 11.12.2023. Der deutsche Glücksspielmarkt 2022 – Eine ökonomische Darstellung, Abschnitt 2.2.2.

12 Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Erste Nationale Risikoanalyse vom 19.10.2019, Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019, Seite 107 ff.

13 Vgl. Financial Action Task Force und The Asia/Pacific Group on Money Laundering: Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector von März 2009, Rn. 87.

14 Vgl. Jahresreport 2022 der Glücksspielaufsichtsbehörden vom 11.12.2023. Der deutsche Glücksspielmarkt 2022 – Eine ökonomische Darstellung, Abschnitt 2.5.

15 Vgl. Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2023 von Oktober 2024, S. 66.

16 Vgl. Abschnitt 2 GwG.

17 Vgl. Abschnitt 3 GwG.

18 Vgl. Abschnitt 6 GwG.

19 Siehe bspw. die Ausführungen unter III.2.

20 So sind bspw. Güterhändler (aktuell Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 16 GwG) zukünftig nur noch verpflichtet, wenn sie mit bestimmten Edelmetallen und Edelsteinen, Kulturgütern oder bestimmten Luxusgütern handeln (Art. 3 Nr. 3 lit. e, f und j AML-VO); alle anderen Güterhändler fallen damit aus der Geldwäsche-Regulierung heraus. Demgegenüber kommen aber auch neue Verpflichtetengruppen hinzu, wie bspw. Profifußballvereine (Art. 3 Nr. 3 lit. o AML-VO).

rungen ihrer bisherigen Pflichten und entsprechenden Umsetzungsaufwänden einhergehen werden.

1. Compliance mit Sanktionsvorschriften als Teil der Geldwäscheprävention

Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass die „Verhinderung der Nichtumsetzung und Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen“ zukünftig als dritte Zielsetzung neben die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung tritt, denen Verpflichtete gemäß Art. 9 Abs. 1 AML-VO mittels interner Strategien, Verfahren und Kontrollen Rechnung tragen müssen. „Gezielte finanzielle Sanktionen“ meint hierbei restriktive Maßnahmen, die auf EU-Ebene²¹ in Form von Bereitstellungsverböten oder durch das Einfrieren von Vermögenswerten gegenüber einzelnen Staaten, bestimmten Personengruppen bzw. Organisationen oder einzelnen Individuen erlassen wurden²² (Art. 2 Nr. 49 AML-VO).

Freilich müssen Unternehmen ebenso wie natürliche Personen schon heute entsprechende Sanktionen beachten; vorsätzliche und fahrlässige Verstöße können nach §§ 18 f. Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geahndet werden. Das Gesetz macht jedoch aktuell grundsätzlich²³ keine Vorgaben dahingehend, welche konkreten Maßnahmen Unternehmen zu diesem Zweck umsetzen müssen. Vielmehr liegt es bislang in der Verantwortung jedes einzelnen Unternehmens bzw. deren Geschäftsführung, geeignete Verfahren zu implementieren, um die bestehenden Verbote wirksam einzuhalten.²⁴ Für diesbezügliche Versäumnisse können sie dabei grundsätzlich²⁵ nur dann zur Rechenschaft gezogen werden, wenn es tatsächlich zu einem Sanktionsverstoß kam. Dies wird sich zukünftig durch die entsprechende Erweiterung der Zielrichtungen der geldwäscherechtlichen Pflichten grundlegend ändern.

Zukünftig müssen Verpflichtete nach Art. 20 Abs. 1 lit. d AML-VO im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten auch überprüfen, ob ihre Kunden (oder ggf. deren wirtschaftliche Eigentümer bzw. andere Parteien mit ausreichender Kontrolle)²⁶ Finanzsanktionen unterliegen und diese Überprüfung gemäß Art. 26 Abs. 4 AML-VO regelmäßig wiederholen. Darüber hinaus müssen sie ihre (Geldwäsche-) Risikoanalyse und ihre internen Sicherungsmaßnahmen auch auf die Verhinderung von Verstößen gegen Finanzsanktionen ausrichten (Art. 9 Abs. 1 lit. b, Art. 10 Abs. 1 AML-VO). Dies bringt nicht nur mit sich, dass das Thema Finanzsanktionen zukünftig in den Zuständigkeitsbereich des Geldwäschebeauftragten eines Unternehmens fällt (Art. 11 Abs. 2 AML-VO),²⁷ sondern auch, dass es aufseiten der Aufsichtsbehörden zu einer Erweiterung der Zuständigkeiten kommen wird. Diese werden im Rahmen der Geldwäscheaufsicht zusätzlich prüfen, ob das geldwäschebezogene Risikomanagement eines Unternehmens und dessen Sorgfaltsmaßnahmen auch hinreichend auf die Verhinderung der Nichtumsetzung und Umgehung von Finanzsanktionen ausgerichtet sind (Art. 37 Abs. 5 lit. e 6. AML-RL). Verstöße können dann mit Bußgeld und ggf. weiteren aufsichtsbehördlichen Maßnahmen geahndet werden (vgl. Art. 55 ff. 6. AML-RL) – unabhängig davon, ob es tatsächlich zu Geschäften bzw. Transaktionen mit sanktionierten Personen kam.

2. Verpflichtung der Glücksspielbranche

Bereits nach aktuellem Recht unterfällt die Glücksspielbranche in ihrer Gesamtheit („Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen“) grundsätzlich der Geldwäscheregulierung, sofern keine der Ausnahmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. a bis c GwG einschlägig ist. Unverändert zur aktuellen AML-Richtlinie²⁸ verpflichtet die AML-Verordnung grundsätzlich alle Anbieter von Glücksspieldiensten, Art. 3 Nr. 3 lit. g AML-VO, wobei auch die Begriffsdefinition „Glücksspieldienste“ unverändert bleibt.²⁹ Ebenfalls wie bisher ha-

21 Für Finanzsanktionen, die oberhalb der EU-Ebene durch den UN-Sicherheitsrat erlassen wurden, gelten die Verpflichtungen der AML-Verordnung somit erst, wenn diese durch entsprechende Beschlüsse und Verordnungen in das EU-Recht aufgenommen worden sind. Für die Zeit zwischen dem Erlass auf UN-Ebene und der Aufnahme ins EU-Recht werden Unternehmen jedoch zukünftig verpflichtet, zumindest bestimmte Aufzeichnungen über gehaltene Vermögenswerte und Transaktionen in Bezug auf die von diesen UN-Sanktionen erfassten Kunden zu führen, Art. 27 AML-VO. Finanzsanktionen, die unterhalb der EU-Ebene, d.h. rein national erlassen wurden, gibt es in dem Sinne hierzulande nicht, da die Bundesrepublik Deutschland selbst keine bilateralen Sanktionen gegen andere Staaten etc. verhängt. Eine Ausnahme bilden die sog. Einzeleingriffe auf Grundlage der §§ 4 und 6 Außenwirtschaftsgesetz (AWG), mit denen in Ausnahmefällen vorläufig einseitige Maßnahmen im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs getroffen werden können. Diese Einzeleingriffe dienen jedoch ihrerseits in aller Regel wiederum der zeitnahen Umsetzung von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates bis zum Inkrafttreten eines diesbezüglich unmittelbar anwendbaren EU-Rechtsaktes.

22 Einen Überblick über alle Personen, Gruppen und Organisationen, die den Bereitstellungsverböten der EU unterliegen, bietet die sog. Consolidated Financial Sanctions Party List (CFSP-Liste), abrufbar unter: <https://t1p.de/m854a> (abgerufen am 22.11.2024).

23 Eine Ausnahme gilt für Unternehmen des Finanzsektors, für die das Pflichtenprogramm des § 25 h KWG in Bezug auf die Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch auf die Verhinderung von [sonstigen] strafbaren Handlungen, die zu einer Gefährdung des Vermögens des Instituts führen können, erweitert ist, insbesondere mit Blick auf das zu diesem Zweck zu betreibende Datenverarbeitungssystem nach § 25 h Abs. 2 KWG, welches nach der aufsichtsbehördlichen Konkretisierung auch und insbesondere der Verhinderung von Sanktionsverstößen dient und entsprechend ausgerichtet sein soll, vgl. Deutsche Bundesbank, Merkblatt zur Einhaltung von Finanzsanktionen, 16; BaFin, Auslegungs- und Anwendungshinweise – BT: Kreditinstitute, Juni 2021, 14 ff.

24 Merz, in: Hauschka/Moosmayer/Lösler, Corporate Compliance, § 32 Rn. 11 ff.

25 Siehe aber für den Finanzsektor Fn. 23 und die diesbezügliche Bußgeldandrohung in § 56 Abs. 2 Nr. 11 b i. V. m. Abs. 6 Nr. 4, Abs. 6b und Abs. 6c KWG.

26 Hintergrund dieses erweiterten Personenkreises ist, dass Finanzsanktionen regelmäßig nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittelbare Bereitstellung von Vermögenswerten an sanktionierte Personen verbieten. Eine solche mittelbare Bereitstellung liegt grundsätzlich dann vor, wenn Vermögenswerte einer (für sich genommen nicht sanktionierten) juristischen Person oder Organisation bereitgestellt werden, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer sanktionierten Person oder Organisationen steht (vgl. Ziff. 55 a ff. EU-Ratsdokument 15598/17). Um eine solche mittelbare Bereitstellung zu verhindern, muss daher die Eigentums- und Kontrollstruktur der Geschäftspartner geprüft und der Sanktionslistenabgleich auf die ggf. übergeordneten Unternehmen ausgedehnt werden. Unterstützt werden dürfte diese Überprüfung dadurch, dass das von jedem EU-Mitgliedstaat zu führende Zentralregister wirtschaftlicher Eigentümer (in Deutschland aktuell das Transparenzregister, § 18 GwG) zukünftig auch Informationen dazu enthalten muss, ob die eingetragenen Unternehmen oder mit diesen in Verbindung stehende Unternehmen, Personen und Einrichtungen Finanzsanktionen unterliegen; die für das Register zuständigen Behörden sind diesbezüglich zur Prüfung und Aktualisierung der Informationen verpflichtet, Art. 10 Abs. 9 6. AML-RL.

27 Ausführlich zum neuen Rollenverständnis in Bezug auf den „Geldwäschebeauftragten 2.0“: Zentes/Salathé, BB 2024, 2050 ff.

28 4. AML-Richtlinie (EU-Richtlinie 2015/849 vom 20.5.2015) in ihrer durch die 5. AML-Richtlinie (EU-Richtlinie 2018/843 vom 30.5.2018) geänderten Fassung.

29 Vgl. Art. 3 Nr. 14 der 4. AML-RL in der durch die 5. AML-RL geänderten Fassung und Art. 2 Abs. 1 Nr. 12 AML-VO mit nur unwesentlichen Abweichungen im Wortlaut.

ben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bestimmte Anbieter ganz oder teilweise von den geldwäscherechtlichen Anforderungen auszunehmen, wenn von diesen nachgewiesenmaßen ein geringes Risiko ausgeht.³⁰ Eine solche Ausnahme bedarf jedoch in Zukunft der Zustimmung der EU-Kommission (Art. 7 AML-VO). Änderungen ergeben sich zudem insoweit, als von dieser Befreiungsmöglichkeit zukünftig neben Casinos (wie bisher) auch Anbieter von Glücksspieldiensten ausgeschlossen sind, „deren Haupttätigkeit in der Erbringung von Diensten in den Bereichen Online-Glücksspiele oder Sportwetten besteht“, sofern es sich nicht um staatlich betriebene oder staatlich geregelte Online-Glücksspieldienste handelt (Art. 4 UAbs. 2 AML-VO).

Für die bisher gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. a und c GwG von der geldwäscherechtlichen Verpflichtung ausgenommenen Betreiber von Geldspielgeräten und staatlichen Lotterien dürfte insoweit davon auszugehen sein, dass Deutschland – unter Verweis auf das geringe Geldwäscherisiko³¹ – eine entsprechende Befreiung beantragt, sodass diese – vorbehaltlich der Zustimmung der EU-Kommission – auch weiterhin privilegiert sind.

Für die bisher nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. b GwG privilegierten Vereine, die das Unternehmen eines Totalisatoren nach § 1 RennwLottG betreiben, stellt sich hingegen die Frage, ob diese zukünftig überhaupt noch befreiungsfähig sind. Dies wäre nicht der Fall, wenn man die entsprechenden Rennvereine als Anbieter von Glücksspieldiensten i. S. v. Art. 4 UAbs. 2 AML-VO ansieht, „deren Haupttätigkeit in der Erbringung von Diensten [im Bereich] Sportwetten besteht“. Stellt man rein auf den Wortlaut ab, dürften Rennwetten dem Begriff „Sportwetten“ unterfallen,³² sodass es entscheidend auf die Frage ankommt, ob diesbezügliche Dienste auch die (in der AML-Verordnung nicht legaldefinierte) „Haupttätigkeit“ eines Rennvereins bilden oder diese nicht vielmehr etwa im Bereich der Pferdezucht(-förderung) zu sehen ist. Auch unter teleologischen Gesichtspunkten erschiene ein Ausschluss der Befreiungsmöglichkeit für Rennvereine nach Art. 4 UAbs. 2 AML-VO verfehlt, denn die dort aufgeführten Tätigkeiten sollen nur deshalb nicht befreiungsfähig sein, weil sie mit höheren Risiken verbunden sind,³³ was aber auf die Tätigkeit der Rennvereine gerade nicht zutrifft.³⁴ Es bleibt insofern abzuwarten, ob eine entsprechende (Weiter-) Befreiung beschlossen und von der Kommission genehmigt wird. Im Übrigen dürfte es bei der Verpflichtung des Glücksspielbereichs im bisherigen Umfang bleiben.

3. Anforderungen an Leitungspersonen und wirtschaftliche Eigentümer

Die bereits heute bestehenden Anforderungen an die „Zuverlässigkeit“ von Glücksspieldiensteanbietern³⁵ könnten zukünftig noch erweitert werden. Denn nach Art. 6 Abs. 1 6. AML-RL müssen die Mitgliedstaaten die zuständigen Aufseher verpflichten, sich zu vergewissern, dass die Mitglieder der Führungsebene sowie die wirtschaftlichen Eigentümer von Glücksspielanbietern über „einen guten Leumund verfügen und aufrecht und integer handeln“. Die Führungsebene soll zudem über das/die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche(n) Wissen und Fachkenntnisse verfügen. Anhand welcher Kriterien allerdings die Begriffe „gut beleumundet“, „aufrecht“ und „integer“

sowie „Wissen“ und „Fachkenntnisse“ zu beurteilen sind, muss erst noch durch die AMLA festgelegt werden, die hierzu bis zum 10.7.2029 entsprechende Leitlinien herausgeben wird (Art. 6 Abs. 8 6. AML-RL).

4. Erweiterung der Risikoanalyse

Wie schon bisher (vgl. § 5 GwG) müssen Verpflichtete zukünftig nach Art. 10 AML-VO die mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung³⁶ ermitteln und bewerten, diese Risikobewertung dokumentieren, sie regelmäßig prüfen und ggf. aktualisieren und sie auf Verlangen der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Verfügung stellen.

Allerdings wird diese Pflicht zukünftig noch erweitert, wodurch sich der Umfang der Risikobewertung und der Aufwand für ihre Erstellung (deutlich) erhöhen dürften. So muss sich die Bewertung in Zukunft auch auf das Risiko der Nichtumsetzung und Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen beziehen (siehe hierzu bereits III.1.). Darüber hinaus wird der Katalog der zwingend mit einzubeziehenden Informationsquellen erweitert. Neben den schon bisher zu berücksichtigenden Risikofaktoren aus den Anlagen 1 und 2 GwG (zukünftig Anhänge II und III AML-VO, jedoch inhaltlich im Wesentlichen gleichbleibend) und den Informationen aus der nationalen Risikoanalyse sind nach Art. 10 Abs. 1 AML-VO auch die neuen Risikovariablen (Anhang I AML-VO), die unionsweite Risikoanalyse,³⁷ einschlägige Informationen internationaler Standardsetzer³⁸ und Veröffentlichungen der Kommission oder der AMLA, die von den zuständigen Behörden bereitgestellten Informationen über Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken sowie Informationen über den Kundenstamm zwingend zu berücksichtigen. Zusätzliche Anforderungen könnten sich zudem aus den diesbezüglich von der AMLA bis zum 10.7.2026 herauszugebenden Leitlinien (Art. 10 Abs. 4 AML-VO) ergeben.

Neue Produkte, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle dürfen zukünftig nur eingeführt, neue Vertriebskanäle und Technologien nur genutzt und bestehende Dienstleistung oder Produkte für ein neues Kundensegment oder in einem neuen geografischen Gebiet nur bereitgestellt werden, wenn zuvor die damit zusammenhängenden Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken ermittelt und bewertet und ggf. geeignete Maßnahmen zu deren Steuerung und Minderung ergriffen wurden (Art. 10 UAbs. 2 AML-VO).

Der Vorschlag und die Billigung der Risikobewertung (Art. 10 Abs. 2 AML-VO) dürfen unter keinen Umständen an Dritte ausgelagert werden (Art. 18 Abs. 3 lit. a AML-VO).

30 Vgl. Art. 2 Abs. 2 der 4. AML-RL in der durch die 5. AML-RL geänderten Fassung und Art. 4 Abs. 1 AML-VO.

31 BT-Drucks. 18/11555, S. 107 f.

32 Vgl. zur selben begrifflichen Frage, jedoch in steuerrechtlichem Zusammenhang: BFH, Urt. v. 26.5.2020 – IX R 6/19, ZfWG 2021, 55 f. m. w. N.

33 Erwägungsgrund 63 AML-VO.

34 Vgl. BT-Drucks. 18/11555, S. 107; Kaetzler, in: Zentes/Glaab, GwG § 2 Rn. 262.

35 Vgl. insbesondere §§ 33 c Abs. 2, 33 d Abs. 3 GewO und §§ 4a Abs. 1 Nr. 1 lit. b, 14 Abs. 1 Nr. 2 und 27 Abs. 4 Nr. 1 GlüStV.

36 Siehe Abschnitt II.

37 Diese wird gemäß Art. 7 Abs. 2 6. AML-RL von der EU-Kommission erstmals bis zum 10.7.2028 erstellt und veröffentlicht und anschließend alle vier Jahre aktualisiert.

38 Dies betrifft namentlich die Berichte der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), vgl. Erwägungsgrund 31 AML-VO.

Ein Zu-Eigen-Machen der Risikobewertung eines anderen – etwa durch den Vermittler in Bezug auf die ihn einbeziehende Risikobewertung des Veranstalters – dürfte jedoch nach entsprechender Prüfung und ggf. Anpassung auch weiterhin zulässig sein. Die Aufsichtsbehörden erkennen ein solches Vorgehen bereits heute an, obgleich die Risikoanalyse als „höchstpersönliche Pflicht“ eines jeden Verpflichteten angesehen wird.³⁹ Dieser bleibt in jedem Fall selbst in vollem Umfang für die Risikobewertung verantwortlich.

5. Anforderungen an interne Strategien, Verfahren und Kontrollen

Ähnlich wie bisher nach § 6 GwG müssen Verpflichtete auch unter der AML-Verordnung über interne Grundsätze (zukünftig „interne Strategien“), Verfahren und Kontrollen verfügen, mit denen die Einhaltung ihrer geldwäscherechtlichen Pflichten sichergestellt wird, Art. 9 AML-VO. Neben dem Umstand, dass diese in Zukunft auch die Minderung und Steuerung des Risikos der Nichtumsetzung und Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen abdecken müssen (siehe hierzu bereits III.1.), werden die Pflichten insbesondere dadurch erweitert, dass zukünftig auch die Bekanntgabe der internen Strategien, Verfahren und Kontrollen sowohl innerhalb des Unternehmens als auch gegenüber Vertretern, Vertriebspartnern und Dienstleistern zu regeln ist, sofern diese Dritten an deren Umsetzung beteiligt sind (Art. 9 Abs. 2 lit. a Ziff. ix AML-VO). Zudem ist eine Schulungsstrategie zu entwickeln, die neben den eigenen Beschäftigten ggf. auch Vertreter und Vertriebspartner abdeckt (Art. 9 Abs. 2 lit. a Ziff. ix AML-VO).

Der bisher in § 6 Abs. 2 Nr. 7 GwG enthaltene Angemessenheitsvorbehalt bzgl. der Pflicht, die internen Strategien, Verfahren und Kontrollen unabhängig überprüfen zu lassen (siehe hierzu III.7.), fehlt in Art. 9 Abs. 2 lit. b AML-VO. Mithin könnten solche Prüfungen zukünftig für alle Verpflichteten zwingend werden, sofern nicht die AMLA in den von ihr bis zum 10.7.2026 herauszugebenden Leitlinien zur Festlegung des Umfangs der internen Strategien, Verfahren und Kontrollen (Art. 9 Abs. 4 AML-VO) noch entsprechende Einschränkungen vorsieht.

Gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AML-VO müssen Verpflichtete ihre internen Strategien, Verfahren und Kontrollen schriftlich fixieren. Dies ist in dieser Klarheit nach aktuellem Recht nicht vorgegeben, wenngleich allein schon zur Nachweisbarkeit der Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben bereits heute kaum ein Weg an einer schriftlichen Fixierung vorbeiführt.⁴⁰ In der Praxis erfolgt dies regelmäßig in Form einer unternehmensinternen Geldwäscherichtlinie ergänzt durch spezifische Arbeitsanweisungen, Prozessbeschreibungen sowie Kontroll- und Schulungspläne.

6. Erweiterte Prüfpflichten in Bezug auf Mitarbeitende

Die aktuell nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 GwG vorgeschriebene Überprüfung der Mitarbeitenden auf ihre Zuverlässigkeit erfährt durch Art. 13 AML-VO deutliche Erweiterungen. So sind zukünftig nicht nur die eigenen Beschäftigten, sondern auch alle „Personen in einer vergleichbaren Position, einschließlich Vertreter und Vertriebspartner“ einer (regelmäßig zu wiederholenden) Überprüfung zu unterziehen, sofern diese Personen direkt an der Einhaltung der AML-Verordnung beteiligt sind. Im Rahmen dieser Überprüfung

ist zu bewerten, ob die jeweilige Person über die/das individuelle(n) Fähigkeiten, Wissen und Fachkenntnisse im Hinblick auf ihre konkrete Funktion verfügt und ob sie einen guten Leumund besitzt und aufrichtig und integer ist. Ebenso wie bei den gleichlautenden Anforderungen an die Führungskräfte und wirtschaftlichen Eigentümer (siehe III.3.) bleiben diesbezüglich die Leitlinien der AMLA abzuwarten, die festlegen, anhand welcher konkreten Kriterien diese Eigenschaften zu beurteilen sind. Gleichwohl dürfte schon heute feststehen, dass die im Glücksspielsektor von den Aufsichtsbehörden aktuell anerkannten Maßnahmen zur Zuverlässigkeitsprüfung (Vorlage von Personalausweis, Lebenslauf, polizeilichem Führungszeugnis und Bonitätsauskunft)⁴¹ zukünftig wohl nicht mehr ausreichend sein werden.

Darüber hinaus wird der zu überprüfende Personenkreis (s.o.) nach Art. 13 Abs. 2 AML-VO verpflichtet, den Geldwäschebeauftragten über „jede enge private oder berufliche Beziehung“ zu (bestehenden oder angehenden) Kunden zu unterrichten. Die betreffende Person muss dann in Bezug auf diesen Kunden von ihren geldwäscherechtlich relevanten Aufgaben entbunden werden. Die Verpflichteten müssen gemäß Art. 13 Abs. 3 AML-VO über diesbezügliche Verfahren zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten verfügen. Dabei dürfte sich in der Praxis die Festlegung, wann bspw. ein gutes Verhältnis zu einem Stammkunden die Grenze zur „engen beruflichen Beziehung“ überschreitet, herausfordernd gestalten.

7. Einführung einer unabhängigen Prüfungsverpflichtung

Nach Art. 9 Abs. 2 lit. b AML-VO müssen Verpflichtete zukünftig über eine „unabhängige Audit-Funktion“ mit direkter Berichtslinie zur Geschäftsleitung und ggf. zum Aufsichtsrat (Art. 11 Abs. 5 AML-VO) verfügen, die die internen Strategien und Verfahren überprüft. Alternativ kann die Prüfung durch einen externen Sachverständigen durchgeführt werden.

Eine vergleichbare Pflicht besteht nach § 6 Abs. 2 Nr. 7 GwG schon heute, allerdings nur insoweit als „diese Überprüfung angesichts der Art und des Umfangs der Geschäftstätigkeit angemessen ist“ (siehe hierzu auch III.5.). Dass diese Prüfungen auch von einer internen Funktion, namentlich der internen Revision, durchgeführt werden dürfen, wird von der Literatur zwar teilweise verneint,⁴² ist aber von den Aufsichtsbehörden anerkannt.⁴³ Zukünftig dürfte die interne Prüfungszuständigkeit mit Blick auf den Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 lit. b AML-VO den Regelfall darstellen. In welchen Situationen die unabhängige Audit-Funktion von einem externen Sachverständigen wahrgenommen werden kann, wird die AMLA in ihren diesbezüglich zu veröffentlichen Leitlinien gemäß Art. 9 Abs. 4 AML-VO erst noch festlegen.

39 Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 15.

40 Vgl. Müller, in: BeckOK GwG § 6 Rn. 51.

41 Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 17.

42 Vgl. etwa Herzog, in: Herzog, GwG § 6 Rn. 18 („Der Prüfer muss also ein Externer sein“).

43 Vgl. Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 19.

8. EDV-Monitoring sowie besondere Vorgaben für das Online-Glücksspiel

Eine Pflicht der Glücksspieldiensteanbieter zum Betrieb eines Datenverarbeitungssystems, mit dem auffällige Geschäftsbeziehungen und Transaktionen erkannt werden können, wie dies aktuell durch § 6 Abs. 4 GwG festgeschrieben ist, fehlt in der AML-Verordnung. Dies ist allerdings nicht verwunderlich, da auch die bisherigen EU-Geldwäsche-Richtlinien eine solche Pflicht nicht vorsahen, sondern es sich hierbei um eine rein nationale Vorgabe zur Steuerung und Minderung der besonderen Risikosituation des Glücksspielsektors handelt.⁴⁴

Es bleibt daher abzuwarten, ob diese Pflicht damit zukünftig entfällt oder ob der deutsche Gesetzgeber die verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten nutzt, um eine entsprechende Pflicht zum EDV-Monitoring⁴⁵ beizubehalten. Denn insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Glücksspielbereich nicht auf Unionsebene harmonisiert ist und die Mitgliedstaaten daher selbst dann Maßnahmen erlassen können, wenn diese die Freiheiten des Binnenmarkts einschränken, sofern die Maßnahmen ein Ziel von allgemeinem Interesse verwirklichen und hierfür auch geeignet und erforderlich sowie nichtdiskriminierend sind.⁴⁶

Ähnlich wie die Pflicht zum EDV-Monitoring basieren auch die speziellen Vorgaben für das Glücksspiel im Internet, mit denen die Transparenz der Zahlungsströme sichergestellt werden soll,⁴⁷ schon heute nicht auf entsprechenden EU-Vorgaben, sondern wurden auf rein nationaler Ebene in § 16 GwG sowie §§ 6a ff. GlüStV festgelegt. Auch die AML-Verordnung enthält diesbezüglich keine vergleichbaren Anforderungen, sodass es insofern wiederum dem deutschen Gesetzgeber obliegt, diese Pflichten beizubehalten, wovon allerdings mit Blick auf die besonderen Risiken des Online-Glücksspiels⁴⁸ (siehe hierzu auch II.) auszugehen sein dürfte.

9. Erweiterte Sorgfaltsmaßnahmen gegenüber Kunden

Das Kernstück der Geldwäscheprävention – die Sorgfaltsmaßnahmen gegenüber Kunden – bleibt auch unter der AML-VO erhalten, einschließlich der Abstufung in vereinfachte (Art. 33 AML-VO), allgemeine (Art. 20 AML-VO) und verstärkte (Art. 34 ff. AML-VO) Sorgfaltsmaßnahmen, wobei die Anwendbarkeit vereinfachter Sorgfaltsmaßnahmen im Glücksspielbereich schon heute von den Aufsichtsbehörden generell verneint wird.⁴⁹

Eine für den Glücksspielbereich relevante Erweiterung erfahren die Sorgfaltsmaßnahmen im Vergleich zum aktuellen Recht zunächst im Hinblick auf die Auslösetatbestände. Außerhalb des Online-Glücksspiels (vgl. § 16 Abs. 1 S. 2 GwG) sind Glücksspieldiensteanbieter bislang nur dann zur Anwendung der Sorgfaltsmaßnahmen verpflichtet, wenn ein Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsverdacht besteht (§ 10 Abs. 3 Nr. 3 GwG) oder bei Transaktionen (Gewinne oder Einsätze) eines Spielers in Höhe von 2.000 EUR oder mehr (§ 10 Abs. 5 GwG). Der für sonstige Verpflichtete besonders maßgebliche Auslösetatbestand – die Begründung einer Geschäftsbeziehung (§ 10 Abs. 3 Nr. 1 GwG) – gilt hingegen für das terrestrische Glücksspiel bislang nicht. Dies ändert sich durch Art. 19 Abs. 5 AML-VO, wonach es im Glücksspielbereich zwar bei der 2.000-Euro-Transaktions-Schwelle⁵⁰ bleibt, dieser Auslösetatbestand aber „zusätzlich“ zu den in Art. 19 Abs. 1 AML-VO genann-

ten Auslösetatbeständen gilt, also insbesondere der Begründung einer Geschäftsbeziehung (Art. 19 Abs. 1 lit. a AML-VO). Damit stellt sich zukünftig die Frage, auf die es bisher nicht ankam,⁵¹ nämlich ob mit einem Kasinobesuch, einem Wetteinsatz etc. eine „Geschäftsbeziehung“⁵² begründet wird oder ob es sich nur um eine voraussichtlich einmalige Transaktion handelt. Insofern bleiben die diesbezüglich von der AMLA bis zum 10.7.2026 zu entwerfenden technischen Regulierungsstandards (Art. 19 Abs. 9 AML-VO) und die zukünftige Aufsichtspraxis im Glücksspielbereich abzuwarten.

Die bisherige Möglichkeit, die Identifizierung eines Kunden bereits beim Betreten einer physischen Glücksspielstätte zu erfüllen (vgl. § 10 Abs. 5 S. 2 GwG), bleibt nach Art. 19 Abs. 8 AML-VO bestehen, sofern der Verpflichtete über ein System verfügt, das die Zuordnung von Transaktionen zu bestimmten Kunden ermöglicht.

Inhaltlich bleiben die nach heutigem Recht anzuwendenden Sorgfaltsmaßnahmen und deren risikoabhängiger Umfang im Wesentlichen erhalten (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 AML-VO). Eine Erweiterung ergibt sich aber insbesondere durch die neu hinzukommende Überprüfungspflicht hinsichtlich finanzieller Sanktionen (Art. 20 Abs. 1 lit. d AML-VO), die auch regelmäßig zu wiederholen ist, wobei die Häufigkeit risikoangemessen ausgestaltet sein kann (Art. 26 Abs. 4 AML-VO). Umsetzen lässt sich dies theoretisch durch einen manuellen Abgleich des Kunden (und ggf. weiterer mit diesem in Verbindung stehenden Personen)⁵³ mit der CFSP-Liste,⁵⁴ der jedes Mal wiederholt werden sollte, bevor der Kunde die Möglichkeit für Transaktionen hat – also bspw. bei jedem Besuch einer physischen Spielstätte oder wenn diese Möglichkeit, wie beim Online-Glücksspiel, dauerhaft besteht, alle ein bis zwei Tage. Hintergrund ist, dass die bestehenden Sanktionslisten häufigen Änderungen unterworfen sind und – sollte es tatsächlich zu einer verbotenen Transaktion mit einer sanktionierten Person kommen – die Ahndung eines Sanktionsverstosses nur dann ausge-

44 Vgl. BT-Drucks. 17/10745, S. 15; BT-Drucks. 18/11555, S. 111 f.

45 Eine insofern mit Blick auf den Datenschutz relevante Neuerung bildet hierbei die Möglichkeit für Verpflichtete, Entscheidungen über automatisierte Verfahren, einschließlich Profiling oder unter Einsatz von künstlicher Intelligenz zu treffen (Art. 76 Abs. 5 AML-VO).

46 So mit explizitem Verweis auf den Glücksspielsektor auch noch einmal ausdrücklich in Erwägungsgrund 95 6. AML-RL klargestellt.

47 Vgl. hierzu auch: Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 47 ff.

48 Ausführlich hierzu *Achtelik*, in: Herzog, GwG § 16 Rn. 4 m. w. N.

49 Mit der Begründung, dass die Glücksspielbereiche mit geringem Risiko bereits vom Kreis der Verpflichteten ausgenommen sind, sodass im Übrigen für die Annahme eines geringeren Risikos kein Raum bleibt, vgl. Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 40 f.

50 Da die Schwelle auch durch die Summe mehrerer kleiner Transaktionen erreicht werden kann, sollten Anbieter von Glücksspieldiensten in der Lage sein, Transaktionen einem bestimmten Kunden zuzuordnen, auch wenn sie die Identität des Kunden noch nicht überprüft haben, um feststellen zu können, ob und wann dieser Schwellenwert erreicht wurde, Erwägungsgrund 64 AML-VO.

51 Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 29.

52 D. h. eine geschäftliche, berufliche oder gewerbliche Beziehung, die mit den gewerblichen Tätigkeiten eines Verpflichteten in Verbindung steht, die zwischen einem Verpflichteten und einem Kunden – auch ohne Vorliegen eines schriftlichen Vertrags – begründet wird und bei der bei Zustandekommen des Kontakts davon ausgegangen wird, dass sie von gewisser Regelmäßigkeit oder Dauer ist oder sein wird, Art. 2 Nr. 19 AML-VO.

53 Siehe hierzu bereits unter III.1. sowie insbesondere Fn. 26.

54 Siehe Fn. 22.

geschlossen ist, wenn die öffentliche Listung der betreffenden Person weniger als drei Tage zurücklag (§ 18 Abs. 12 AWG). Um einen entsprechenden Abgleich mit vertretbarem Aufwand durchführen zu können, dürfte in der Praxis kaum ein Weg an der Nutzung einer kommerziellen Sanktionslistenprüfungs-Software vorbeiführen.⁵⁵ Auch der Gesetzgeber ging bei der Festlegung der o.g. kurzen Karenzzeit davon aus, dass Unternehmen solche Software-Lösungen einsetzen.⁵⁶ Über diese lassen sich auch erweiterte Prüfungen durchführen, etwa mit Blick auf UN-Finanzsanktionen, deren Prüfung zwar nicht ausdrücklich im Rahmen der Sorgfaltsmaßnahmen vorgeschrieben ist,⁵⁷ jedoch implizit vorausgesetzt sein dürfte, da andernfalls die in Art. 27 AML-VO geregelten Aufzeichnungspflichten in Bezug auf Kunden, die UN-Sanktionen unterliegen, nicht erfüllt werden könnten.

10. Erweiterte Meldepflichten

Wie schon bisher nach § 43 GwG unterliegen Verpflichtete auch zukünftig der Pflicht zur Meldung verdächtiger Transaktionen an die Financial Intelligence Unit (FIU). Art. 69 Abs. 1 AML-VO schreibt insofern eine vollumfängliche Kooperation der Verpflichteten (sowie ggf. ihrer Leitungspersonen und Beschäftigten) mit der Behörde vor, die neben der umgehenden Meldung von Verdachtsfällen⁵⁸ auch das Zurverfügungstellen angefragter Auskünfte, einschließlich Auskünfte zu Transaktionsaufzeichnungen, innerhalb von fünf Arbeitstagen umfasst. Diese Frist kann in Eilfällen seitens der FIU auch auf unter 24 Stunden verkürzt werden.

Erweiterungen erfährt die Meldepflicht einerseits dadurch, dass eine meldepflichtige Auffälligkeit gemäß § 69 Abs. 1 UAbs. 2 AML-VO zukünftig bereits darin zu sehen ist, dass die Anwendung von Sorgfaltsmaßnahmen gegenüber Kunden unmöglich war. Bislang ist dies nur für Fälle vorgesehen, in denen ein Kunde (erkennbar) Angaben zum Handeln für einen wirtschaftlich Berechtigten verweigert (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 GwG). Zudem müssen Verpflichtete gemäß Art. 69 Abs. 2 AML-VO für die Zwecke der Meldung eine „Bewertung“ der Transaktionen oder Tätigkeiten ihrer Kunden auf der Grundlage und vor dem Hintergrund aller ihnen bekannten einschlägigen Tatsachen und Informationen erstellen, die gemäß Art. 77 Abs. 1 lit. b AML-VO auch der Aufbewahrungspflicht unterliegt. Diese Bewertungspflicht dürfte im Wesentlichen der Untersuchung nach § 15 Abs. 6 Nr. 1 GwG entsprechen, die Verpflichtete schon nach aktuellem Recht im Falle verdächtiger Transaktionen durchführen müssen.

Die AMLA wird in Bezug auf die Meldepflicht bis zum 10.7.2026 technische Durchführungsstandards insbesondere in Bezug auf das Format der Meldung und die Bereitstellung von Transaktionsaufzeichnungen entwerfen und bis zum 10.7.2027 Leitlinien mit Indikatoren für verdächtige Tätigkeiten und Verhaltensweisen ausarbeiten, Art. 69 Abs. 3 bis 5 AML-VO.

11. Einführung einer Bargeldobergrenze

Eine weitere – jedenfalls für Deutschland⁵⁹ – bedeutende Neuerung ist die Einführung einer allgemeinen Bargeldobergrenze von 10.000 EUR (Art. 80 AML-VO). Eine solche ist in Deutschland bislang nach § 16 a GwG nur für Fälle eines Immobilienerwerbs geregelt. Die Grenze gilt – mit

Ausnahme bestimmter Unternehmen des Finanzsektors – u. a. auch für alle Personen, die Dienstleistungen erbringen und ist mithin auch von Glücksspieldiensteanbieter zu beachten. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Grenze auch für Transaktion „in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint“ gilt. Eine solche Verbindung wird mit Blick auf den Glücksspielbereich aktuell etwa dann angenommen, wenn ein sachlicher Zusammenhang (z. B. Platzierung mehrerer Wetten beim selben Wettveranstalter) oder ein zeitlicher Zusammenhang mit Blick auf ein bestimmtes Wettprogramm besteht, z. B. wenn in einer Wettwoche (Wochenprogramm) mehrere Wetten platziert werden, und diese in der Summe die Grenze überschreiten, wobei Wettveranstalter sämtliche (d.h. auch über für sie tätige Vermittler) abgegebenen Wetten einzubeziehen haben.⁶⁰

IV. Fazit

Die EU-Geldwäschereform bringt umfangreiche Neuerungen für Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen. Verpflichtete Unternehmen haben nun bis zum 10.7.2027 Zeit, um ihre Richtlinien, Verfahren und Systeme auf die neuen Anforderungen hin anzupassen. Dabei empfiehlt sich eine frühzeitige Beschäftigung mit dem neuen Pflichtenkatalog. Insbesondere die Integration der „Verhinderung der Nichtumsetzung und Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen“ in das bestehende Präventionsprogramm und die damit einhergehende Erweiterung der Risikoanalyse, internen Sicherungsmaßnahmen sowie Sorgfaltspflichten in Bezug auf Kunden gestalten sich in der Praxis als langwierig und komplex.

Gleichzeitig sind Glücksspielanbieter angehalten, die Aktivitäten der neuen EU-Aufsichtsbehörde AMLA sowie des nationalen Gesetzgebers und ihrer zuständigen Aufsichtsbehörde eng zu verfolgen und auf die Veröffentlichung von spezifizierenden Normen und Verwaltungsakten entsprechend zu reagieren. Allein die AMLA wird in den nächsten drei Jahren mehrere Dutzende technische Regulierungs- und Durchführungsstandards, Leitlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen entwerfen, mit denen die Auslegung der europäischen Normen für alle verpflichteten Unterneh-

⁵⁵ Vgl. Zentes/Salathé, BB 2024, 2054

⁵⁶ Vgl. BT-Drucks. 17/11127, 29.

⁵⁷ Vgl. Art. 20 Abs. 1 lit. d i. V. m. Art. Art. 2 Abs. 1 Nr. 49 AML-VO, wonach sich die Prüfungspflicht nur auf Finanzsanktionen der EU beschränkt.

⁵⁸ In Bezug auf Finanzsanktionen ist zu beachten, dass hierbei eigenständige Meldepflichten bestehen können. So sehen verschiedene EU-Sanktionsregime eine „Jedermannspflicht“ vor, Informationen, die die Umsetzung der jeweiligen Sanktionsverordnung erleichtern, insbesondere Hinweise auf potenzielle Sanktionsverstöße, den zuständigen Behörden zu übermitteln, vgl. bspw. für Russland- und Iran-bezogene Sanktionen Art. 6b Verordnung (EU) Nr. 833/2014 und Art. 40 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) Nr. 267/2012. Zuständige Stelle für die Entgegennahme der Meldungen ist die Deutsche Bundesbank (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 AWG). Im Übrigen können Hinweise auf potenzielle oder tatsächliche Sanktionsverstöße (auch anonym) über die Hinweisannahmestelle gemäß § 15 SanktDG online bei der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZfS) unter <https://t1p.de/rxkoi> (abgerufen am 22.11.2024) abgegeben werden.

⁵⁹ In der überwiegenden Zahl der EU-Mitgliedstaaten existieren bereits heute gesetzliche Obergrenzen für Bargeldzahlungen, die zum Teil deutlich unterhalb der 10.000-EUR-Schwelle liegen, vgl. <https://t1p.de/5p2n7> (abgerufen am 22.11.2024).

⁶⁰ Vgl. Gemeinsame Hinweise der Obersten Aufsichtsbehörden der Länder im Glücksspielsektor, AuA, S. 28 f.; Benesch/Röll, in: Benesch/Röll, Praxishandbuch Glücksspielrecht in Deutschland, Teil G Rn. 95 f.

men unionsweit verbindlich geregelt wird. Das Geldwäscherecht bleibt somit auch für die kommenden Jahre ein von besonderer Dynamik geprägtes Rechtsgebiet.

Summary

On May 30, 2024, the European Union adopted a far-reaching reform of the regulations for the prevention of money

laundering and terrorist financing. The new requirements will apply from July 10, 2027, and in some cases go significantly beyond the previous regulations. Gambling providers are also affected. Obligated entities must react to the changes at an early stage and at the same time respond flexibly to additional standards to be issued by the German legislator and the European and German supervisory authorities.

RA Frieder Backu und RA Yannick Skulski, München*

Glückliches Händchen oder Irrwege in der Glücksspielregulierung?

Die Regulierung des deutschen Glücksspielmarkts hat sich in den vergangenen Jahrzehnten durch mehrere Staatsverträge dynamisch entwickelt. Von einer weitgehend unkontrollierten Grauzone vor der Jahrtausendwende bis hin zu einer detaillierten gesetzlichen Regulierung in den 2020er-Jahren spiegeln die Reformen die komplexen Herausforderungen, aber auch unterschiedlichen Interessenlagen wider, die mit der Balance zwischen Marktöffnung, Spielerschutz, Kanalisierung, fiskalischen Interessen und europarechtlichen Anforderungen verbunden sind. Der Beitrag beleuchtet die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen, steuerlichen Regelungen, rechtlichen Streitpunkte sowie die Herausforderungen bei der Kanalisierung des Marktes und der Bekämpfung der Glücksspielsucht.

I. Ein Blick zurück: Historische Entwicklung der Regulierung

Bereits vor 2000 war das Glücksspiel in Deutschland durch die Lotterien der Bundesländer und ein begrenztes Angebot an Sportwetten geprägt. In der DDR wurden vier Erlaubnisse für Glücksspielanbieter erteilt, die nach der Wiedervereinigung weitergeführt wurden.

Im Internet wurden jedoch zunehmend auch Casino-Angebote und Sportwetten zugänglich, die teilweise mit Erlaubnissen aus anderen EU-Staaten angeboten wurden. Der erste Schritt zur Regulierung erfolgte mit dem Lotteriestaatsvertrag (LStV) 2004, der eine länderübergreifende Gesetzgebung zur Monopolisierung von Lotterien und Sportwetten vorsah. Diese Maßnahme sollte unter anderem der Bekämpfung von Spielsucht dienen.¹

Ein Sportwettenmonopol wurde jedoch vom Bundesverfassungsgericht als nicht verfassungsgemäß eingestuft, da es nicht konsequent auf diese Ziele ausgerichtet war.² Insbesondere kritisierte das Gericht, dass der Staat einerseits das Monopol mit der Begrenzung der Spielsucht rechtfertigte, andererseits jedoch durch aggressive Werbung die Teilnahme an staatlichen Wettangeboten förderte.

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2008 verschärfte der Gesetzgeber die Regulierung erheblich. Alle Online-Glücksspiele wurden verboten, und die Länderbehörden verfügten Untersagungsverfügungen, die bis hin zu IP-Blocking reichten. Dennoch konnte der florierende Schwarzmarkt kaum eingedämmt werden.

Noch während der Laufzeit des GlüStV 2008 entschied der EuGH, dass das Sportwettenmonopol in der damaligen Ausprägung mit der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) unvereinbar sei. Insbesondere kritisierte der EuGH, dass die Gewinnmaximierung im Bereich von Geldspielautomaten dem Ziel der Suchtbekämpfung widerspreche.³

Der Erste Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2012) stellte einen Wendepunkt dar. Während das Monopol für Lotterien beibehalten wurde, sollte das Monopol für Sportwetten auf der Grundlage einer „Experimentierklausel“ für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten, ausgesetzt werden. Jedoch wurde die Anzahl der Konzessionen auf 20 begrenzt, was, wie sich im Zuge des Konzessionsverfahrens herausstellte, ein schwerer Webfehler war. So wurde das Konzessionsverfahren insbesondere wegen Verstößen gegen das Transparenzgebot gestoppt.⁴ Schleswig-Holstein (SH) scherte aus diesem Staatsvertrag aus und erteilte eigene Genehmigungen für Online-Casinos und Sportwetten.

Nachdem sich das Scheitern des Konzessionsverfahrens abgezeichnet hatte, diskutierten die Länder über den Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (2. GlüÄndStV). Mit dem 2. GlüÄndStV wurde die Begrenzung auf 20 Anbieter aufgehoben. Er wurde am 16.3.2017 von den Ministerpräsidenten der Länder unterzeichnet und notifiziert, wurde aber gegenstandslos, weil entgegen Art. 2 Abs. 1 2. GlüÄndStV nicht alle Ratifikationsurkunden bis zum 31.12.2017 hinterlegt wurden.

Nach dem Scheitern des 2. GlüÄndStV folgte mit Wirkung zum 1.1.2020 und mit lediglich „minimalinvasiven“ Änderungen der Dritte Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (3. GlüÄndStV). Er sollte nur für eine Übergangsphase bis zum 30.6.2021 gelten. Unter dem 3.

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren. Dem Beitrag liegt ein Vortrag im Rahmen des 10. Deutschen Glücksspielrechtstags zum Thema „Rück- und Ausblick zur Glücksspielregulierung im Spannungsfeld zwischen reguliertem und Schwarzmarkt“ zugrunde.

1 Amtliche Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, S. 22.

2 BVerfG, 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01, ZfWG 2006, 16.

3 EuGH, 8.9.2010 – C-46/08, ZfWG 2010, 344; EuGH, 8.9.2010 – C-409/06, ZfWG 2010, 407; EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, ZfWG 2010, 332.

4 VG Wiesbaden, 17.9.2014 – 5 L 1428/14.WI; bestätigt durch VGH Hessen, 7.10.2014 – 8 B 1686/14, ZfWG 2014, 419, und sodann VG Wiesbaden, 16.4.2015 – 5 L 1448/14.WI, ZfWG 2015, 264, und VGH Hessen, 16.10.2015 – 8 B 1028/15, ZfWG 2015, 478.