
33. Fachtagung des
Fachverbands
Glücksspielsucht e.V.

25. November 2021,
Berlin



Glücksspielstaatsvertrag 2021:

**Fehlende Aufsichtsinstrumente zur Austrocknung des
Schwarzmarkts und der Kontrolle der Zahlungsströme im
Online-Glücksspiel machen das Gesetz zum zahnlosen Tiger**

MR a.D. Michael

Findeisen

Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021) I

- Glücksspielangebote im Internet waren seit dem GlüStV 2008 grds. verboten; trotzdem expandierte der Schwarzmarkt (5,4 bis 9 Mrd. € p.a. nach konservativen Berechnungen)
 - Gegenüber Anbietern von Online-Glücksspiel aus dem Ausland (Malta, Zypern) konnten Untersagungsverfügungen tats./rechtl. idR nicht vollzogen werden.
 - Seit dem GlüStV 2008 bestand allerdings ein neben den Maßnahmen gegenüber den Anbietern selbständiges, allerdings nur rudimentär geregeltes und deshalb im Kern **symbolisches Mitwirkungsverbot** für „*die am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute*“ zur Unterbrechung des Zahlungsverkehrs („**financial blocking**“)
-

Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021) II



- De facto erfolgte keine Umsetzung des Mitwirkungsverbots durch Untersagungsverfügungen gegen am Zahlungsverkehr Beteiligte
 - Seit dem 1. GlüStV 2008 wurde von diesem Instrument lediglich in 2 Fällen (gegen Paypal) Gebrauch gemacht
 - Voraussetzung des GlüStV 2011 war zunächst die (vergebliche) Inanspruchnahme des Anbieters durch die Behörde (nach neuer Rechtslage weggefallen)
-

GlüStV 2021 ersetzt Prohibitionsmodell für Glücksspielangebote im Internet durch ein Präventionsmodell (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)

- **Prioritäres Ziel:** Kanalisierung der bisher vom Ausland aus illegal betriebenen Online-Glücksspiels in lizenzierten und beaufsichtigten Bahnen
- Dies setzt voraus, dass sich ausländische Anbieter bzw. deren zu gründende deutsche Tochtergesellschaften in DEU überhaupt lizenzieren lassen
- Weitere Voraussetzung soll sein, dass der weiterbestehende Schwarzmarkt unterbunden wird – auch um Anreize für eine Lizenzierung zu schaffen
- Soweit es nicht gelingt, den unregulierten Schwarzmarkt zu unterbinden, laufen auch die wenigen positiven Regelungen im GlüStV 2021, z. B. bei der Prävention der Spielsucht (Einzahlilimit, spielformübergreifende Sperre für Spieler) leer, weil sie unerlaubte Anbieter aus dem Ausland

Das Präventionsmodell unter geldwäscherechtlichen Gesichtspunkten



- Nach der Risikoanalyse des Bundesfinanzministeriums vom Oktober 2019 wird das (unerlaubte **und** erlaubte) **Online-Glücksspiel unter Geldwäschegesichtspunkten** als „**hoch risikobehaftet**“ aufgrund der komplexen Verfolgbarkeit seiner Zahlungsströme und ihres Hintergrunds kategorisiert.
 - Diese Risikokategorisierung hat für Verpflichtete und die Glücksspielaufsicht gem. § 5 Abs. 1 S. 2 GWG Bindungswirkung für die Verstärkung der unternehmensinternen Compliance und die Aufsichtsdichte der Länder.
 - Vorkehrungen zur Umsetzung haben die Länder bisher nicht unternommen. Die Verhinderung der Geldwäsche ist ohnehin **kein Aufsichtsziel des GlüStV 2021**
-

Anspruch des Ländergesetzgebers bezüglich des GlüStV 2021 und die regulatorische Wirklichkeit

- Vorhandene Instrumente gegen unerlaubte Glücksspielangebote sollen „mit Entschlossenheit, Effizienz und Beharrlichkeit“ eingesetzt (Erläuterungen zum GlüStV 2021, Allgemeiner Teil)

=====und die Realität=====

- Die für die Durchsetzung des Mitwirkungsverbots gegenüber Zahlungsdienstleistern (financial blocking) bundesweit zuständige rechtsfähige Anstalt in Sachsen-Anhalt nimmt erst ab 1.7.2022 ihre Aufgaben wahr; qualifiziertes Personal für die Kontrolle des Zahlungsverkehrs wird sie nicht haben
 - Rechtliche Instrumente zu einer wirksamen Überwachung des Zahlungsverkehrs auch im Zusammenhang mit der Durchsetzung des „financial blocking“ enthält der GlüStV 2021, ebenso wie seine Vorgänger, nicht
 - Diese Defizite machen auch eine wirksame Geldwäschebekämpfung beim Online-Glücksspiel unmöglich
-

Welche Instrumente fehlen bei der Kontrolle des Schwarzmarkts? (I)



- Die Glücksspielaufsicht benötigt Instrumente zur Herstellung von Transparenz über die Zahlungsströme vom Zahler (Spieler) in DEU zum Spielerkonto, das im Ausland geführt wird und spiegelbildlich vom Spielerkonto zum Empfänger bei einem Zahlungsdienstleister in DEU
 - Ebenso wie bei der Geldwäscheaufsicht muss bei der Bekämpfung des Online-Glücksspielschwarzmarkts die Spur des Geldes zum Veranstalter verfolgt werden können
 - Zahlungsströme im Zusammenhang mit dem unerlaubten Glücksspiel müssen von der Aufsicht nachvollzogen werden können, um diese zu kappen
 - **Notwendig wäre die Spiegelung der Instrumente der BaFin gegen unerlaubte Geschäfte im KWG und ZAG**
-

Welche Instrumente fehlen bei der Kontrolle des Schwarzmarkts? (II)



- Eine auf das Mitwirkungsverbot gestützte Untersagung gegen einem Zahlungsdienstleister kann sich nach gegenwärtiger Rechtslage lediglich auf eigene Erkenntnisse der Aufsicht über einen Zahlungsfluß vom Spieler an den Anbieter im Ausland stützen. Diese liegen ihr im Regelfall nicht vor (Ausnahme: Zufallsfunde, Whistleblower, weitergeleitete Erkenntnisse der Ermittlungsbehörden)
 - Ohne proaktive **Monitoring- und Abklärungspflichten** der am Zahlungsverkehr beteiligten Zahlungsdienstleister bezüglich einschlägiger Zahlungen in ihrem Kundenbestand wie sie für Zahlungsdienstleister für auffällige Transaktionen, die auf Geldwäsche hindeuten, bestehen und einen Ausfilterungsprozess solcher Zahlungen ermöglichen, läuft das Mitwirkungsverbot leer.
 - Im GlüStV 2021 wurde keine solche Handlungspflicht der Zahlungsdienstleister aufgenommen, obwohl auf dieses Regulierungsdefizit von dritter Seite schon lange hingewiesen wurde. Kunden- und Kontenbestände müssen also nicht abgeklärt werden
-

Welche Instrumente fehlen bei der Kontrolle des Schwarzmarkts? (III)



- **Auskunftsrechte der Behörde zur Vorlage von Unterlagen und Betretungsrechte für Vor-Ort-Prüfungen** der Glücksspielaufsicht bestehen in § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 GlüStV 2021 nur gegenüber Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen in DEU (mit oder ohne Erlaubnis), nicht gegenüber Zahlungsdienstleistern.
 - Das Mitwirkungsverbot erfasst zwar **„die am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute“** als eigenständige Adressaten des GlüStV 2021. Für die Durchsetzung des Mitwirkungsverbots und der Unterbrechung des Zahlungsverkehrs sind im Vorfeld des Erlasses von Verfügungen Auskunftsrechte für die Abklärung von mutmaßlichen Mitwirkungshandlungen erforderlich, die die Behörde bisher nicht hat
-

Rechtsfehler im GlüStV 2021 im Zusammenhang mit dem Mitwirkungsverbot (I)



- Der **Adressatenkreis der „am Zahlungsverkehr Beteiligten“** ist im GlüStV 2021 und in seinen Erläuterungen **rechtsfehlerhaft geregelt**. Dadurch kann keine Rechtssicherheit bei Verpflichteten und der zuständigen Behörde entstehen.
 - Der GlüStV ist nicht kompatibel mit dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG), das die EU-Zahlungsdiensterichtlinie umsetzt. Dortige Definitionen des Verpflichtetenkreises für die erlaubnispflichtige Durchführung von Zahlungsdiensten werden im GlüStV 2021 negiert. Der GlüStV dehnt das Mitwirkungsverbot auf Institutsgruppen aus, die bereits technisch in die Durchführung des Zahlungsverkehrs nicht involviert sind
 - Gleiches gilt für die Nichtbeachtung des Geldwäschegesetzes. E-Geld-Instituten ist aufgrund der eingeschränkten Transparenz der Zahlungsströme bei ausgegebenem E-Geld nach § 16 Abs. 4 GwG für die Ausführung eines Zahlungsvorgangs im Online-Glücksspiel nicht gestattet. Dies müsste von der Aufsichtsbehörde untersagt werden. Die Glücksspielaufsicht setzt sich über dieses Verbot in ihrer Verwaltungspraxis hinweg und schreitet, etwa bei Paypal, nicht ein, weil sie E- Geld-Zahlungen für erlaubt ansieht.
-

Rechtsfehler bei der Bestimmung des Adressatenkreises für das Mitwirkungsverbot (II)

- Es fehlt im GlüStV 2021 oder wenigstens in Verwaltungsvorschriften ein Katalog von Institutsgruppen der „am Zahlungsverkehr Beteiligten“, der mit der Zahlungsdiensterichtlinie kompatibel ist,
 - Viele Institutsgruppen nach dem Kreditwesengesetz (KWG) und ZAG sind entgegen dem GlüStV 2021 und seinen Erläuterungen keine lizenzierten Zahlungsdienstleister und auch technisch nicht im Zahlungsverkehr involviert (etwa Finanzdienstleistungsinstitute, auch Kreditinstitute, sofern sie kein Einlagenkreditinstitute sind, Betreiber von Zahlungssystemen; E-Geld-Instituten ist die Mitwirkung bei Zahlungen im Online-Glücksspiel nach § 16 Abs. 4 GwG ohnehin verboten)
-

Rechtsfehler bei der Bestimmung der Mitwirkungshandlungen beim Mitwirkungsverbot



- Das Online-Glücksspiel ist - was die Bezahlungsfunktion – anbelangt, notwendigerweise mit dem unbaren Zahlungsverkehr verknüpft (Nutzung von Kreditkarten und Debitkarten, Überweisungen, Lastschriften etc.) Nur diese 4 Produkte sind bei Zahlungen im Online-Glücksspiel gem. § 16 Abs. 4 GwG erlaubt.
 - § 16 Abs. 4 GwG muss von Zahlungsdienstleistern beachtet werden. Zuständigkeit liegt insoweit bei der BaFin.
 - Der GlüStV 2021 differenziert – anders als die EU-Zahlungsdiensterichtlinie - nicht nach der Art der Zahlungsmittel und umfasst auch Barzahlungen, papiergebundene Schecks, Wechsel, anonyme Gutscheine
-

Ursachen für das regulatorische Versagen der Länder im GlüStV (I)



- Kein Know-How der Länderexekutive zu den unterschiedlichen, vom Mitwirkungsverbot grundsätzlich erfassten Akteuren im grenzüberschreitenden und nationalen Zahlungsverkehr, der einzelnen Zahlungsverkehrsprodukte und der technischen Abwicklung des Zahlungsverkehrs (Zuständigkeit für das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) in Umsetzung der EU-Zahlungsdiensterichtlinie liegt beim Bund (BMF).
 - Beteiligung des Bundes am GlüStV zur Herstellung von Kompatibilität mit dem ZAG ebenso wie mit dem Geldwäschegesetz (GwG) wurde trotz Komplexität der Materie von den Ländern bewußt nicht gesucht
-

Ursachen für das regulatorische Versagen der Länder GlüStV (II)



- Unkritisches Durchwinken des Staatsvertrags durch die Länderparlamente – Opposition in den Länderparlamenten nimmt ihre Aufgabe nicht wahr (Ausnahme: Saarland ((SPD und die Linke))
 - Einknicken der Legislative bzw. Schulterschluss der Exekutive mit der Glücksspielloobby
 - In diesem Kontext skandalöse Gespräche einzelner Staatskanzleien mit Wirecard/Clement über die von Wirecard vorgeschlagene Abwicklung von Spielerzahlungen im Vorfeld des GlüStV 2021 -
 - Angst vor dem Gespenst eines Flickenteppichs unterschiedlicher Glücksspielgesetze in den Ländern nach dem Beispiel Schleswig-Holsteins beim Scheitern des Gesetzes verhindert breite Debatte
-

Das Ergebnis: Zementierung symbolischer Aufsichtspolitik im Glücksspielsektor durch den GlüStV 2021



Wie gehen Organisationen, die der Freigabe des Online-Glücksspiels kritisch gegenüber stehen, mit diesem Sachverhalt in ihren Aktivitäten um

?
