Die GeldwäscheRL als Spielbremse ?

Die dritte GeldwäscheRL sieht weitere Kontrollmaßnahmen auch für Spielbanken vor.

Die Bekämpfung der Geldwäsche wurde von der EU erst in jüngerer Vergangenheit in Form von zwei Richtlinien angegangen. Die Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG) wurde im Jahr 2001 durch Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates abgeändert. Diese zweite GeldwäscheRL hat in ihren Inhalten vor allem auch die 40 Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" (FATF) aus dem Jahr 1996 umgesetzt. Was das Spektrum der Straftaten angeht, wurde auch das Waschen von Erlösen aus schweren Straftaten einbezogen. Obwohl die Finanzierung des Terrorismus nicht ausdrücklich genannt ist, sollen vom Begriff der schweren Straftat nach einhelliger Meinung der Mitgliedstaaten nun auch alle Straftaten im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus umfasst sein. Nach den historischen Ereignissen des 11. Septembers 2001 dient somit die GeldwäscheRL auch der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Da jedoch Richtlinien, die dem einzelnen Bürger kein Recht gegen den Staat einräumen, grundsätzlich keine unmittelbare und direkte Anwendbarkeit im nationalen Recht der Mitgliedstaaten genießen, mussten die Mitgliedstaaten die Inhalte der GeldwäscheRL erst in nationales Recht umsetzen. Da die Geldwäsche in vielen Rechtsgebieten – so vor allem im Bankwesen – als immanentes Übel verwurzelt ist, waren auch in Österreich in zahlreichen Gesetzen Änderungen aufgrund der zweiten GeldwäscheRL von Nöten. Neben dem BWG, der RAO und der GewO wurde auch das Glücksspielgesetz im Sinne einer effektiven Bekämpfung der Geldwäsche novelliert. In diesem Sinne sah auch der Bericht des Finanzausschusses (67 d.B. zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXII. GP) unter ausdrücklicher Berufung auf die einschneidenden Ereignisse des 11. Septembers 2001 punktuelle Änderungen im Bereich Kredit- und Finanzinstitute sowie Spielbanken als erforderlich an. Der mit BGBl. Nr. 620/1989 geschaffene und zuletzt durch BGBl. I Nr. 35/2003 novellierte § 25a GSpG soll jetzt neben der Bekämpfung der Geldwäsche im allgemeinen auch die Terrorfinanzierung im Spielbankenbereich unterbinden.

Am 30. Juni 2004 hat die Kommission nun ihren Vorschlag für eine dritte GeldwäscheRL dem Rat vorgelegt. Es sollen mit dieser Richtlinie, deren Erlassung bereits für das Jahr 2005 geplant ist, die neuen Empfehlungen der FATF aus dem Jahr 2003 umgesetzt werden. Im Interesse der Klarheit soll die geltende zweite GeldwäscheRL aufgehoben und eine neue Fassung erlassen werden. Der Ausgangspunkt des gegenständlichen Vorschlages ist die Überlegung, dass die neue Richtlinie auf den bestehenden Vorschriften aufbauen soll. Die geltenden Bestimmungen, insbesondere für die Tätigkeiten und Berufe, sollen nicht in Frage gestellt werden, soweit dies nicht zwingend erforderlich ist. Der Terrorismus und seine Finanzierung sind – anders als in der zweiten GeldwäscheRL – im neuen Vorschlag jetzt ausdrücklich angeführt.

Im Detail übernimmt nun Art. 9 des Entwurfes zur dritten GeldwäscheRL die Regelung der zweiten GeldwäscheRL über die Identitätsprüfung des Spielers in Spielbanken. Die Mitgliedstaaten haben demnach dafür zu sorgen, dass die Identität aller Kunden festgestellt und überprüft wird, wenn sie Spielmarken im Wert von € 1.000.- oder mehr kaufen oder verkaufen. Der Identifikationspflicht kommen Kasinos, die einer staatlichen Aufsicht unterliegen, jedenfalls dann nach, wenn sie die Registrierung, Identifizierung und Überprüfung der Identität ihrer Besucher unabhängig von der Höhe der Wechslungen

unmittelbar vor oder bei Betreten der Spielbank vornehmen. Soweit stellt die dritte GeldwäscheRL keine Veränderung dar.

Maßgeblich für den Glücksspielsektor und vor allem für die Spielbankbetreiber sind allerdings auch die Art. 32 und 33 des Vorschlages für die dritte GeldwäscheRL. Nach Art. 32 müssen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Wechselstuben und Anbieter von Dienstleistungen für Treuhandgesellschaften und Unternehmen zugelassen oder eingetragen werden müssen. Daneben müssen auch ausdrücklich Kasinos zugelassen sein, um ihrem Gewerbe legal nachgehen zu können. Die Mitgliedstaaten schreiben den zuständigen Behörden vor, die Zulassung oder Eintragung von Unternehmen zu verweigern, wenn sie nicht davon überzeugt sind, dass die Personen, die die Geschäfte dieser Unternehmen faktisch führen oder führen werden, nicht über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen. Art. 33 des Entwurfes zur dritten GeldwäscheRL befasst sich mit der Aufsicht im engeren Sinne und verpflichtet die Mitgliedstaaten, den zuständigen Behörden eine wirksame Überwachung vorzuschreiben. Diese Aufsicht soll sicherstellen, dass alle unter die Richtlinie fallenden Institute und Personen ihren darin festgelegten Pflichten tatsächlich nachkommen. Weiters haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden über angemessene Befugnisse, einschließlich der Möglichkeit der Informationsbeschaffung, verfügen. Notwendige Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben müssen diesen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Diese recht oberflächlichen Regelungen lassen den Mitgliedstaaten natürlich breiten Freiraum, wie sie der zwingenden Zulassung auch bei Spielbanken nachkommen sollen.

Sind die in Kraft stehenden Bestimmungen über die Identitätsüberprüfung, Zulassung und Aufsicht im GSpG ausreichend?

§ 40 BWG sieht für Kreditinstitute strenge Identitätsprüfungen bei Überschreiten bestimmter Transaktionssummen vor. Im Vergleich des § 40 BWG zu den Regelungen des GSpG in den §§ 25 und 25a zeigt sich, dass der österreichische Gesetzgeber im Glücksspielbereich einen anderen Weg gegangen ist. Dabei sieht § 25 Abs. 1 GSpG die für den Spieler lästige Überprüfung seiner Identität zunächst nur in Form einer generellen Prüfung vor dem Einlass in die Spielbank vor. Damit ist die Regelung des GSpG durch die ausnahmslose Überprüfung der Identität vor dem Einlass jedoch jetzt schon strenger als die des BWG. Neben der Überprüfung der Identität des Kunden durch persönliche Vorlage seines amtlichen Lichtbildausweises muss der Kunde gem. § 40 Abs. 2 BWG auch Angaben darüber machen, ob er die Transaktion auf eigene oder fremde Rechnung betreiben will. Im Falle einer Transaktion auf fremde Rechnung hat er dem Kredit- oder Finanzinstitut auch die Identität des Treugebers nachzuweisen. Auch das GSpG sieht in § 25 Abs. 7 eine durchaus vergleichbare Überprüfung der Identität des Treugebers vor. Spielbanken haben überdies auch nach § 25 Abs. 6 GSpG jede Transaktion besonders sorgfältig zu prüfen, wenn deren Art besonders nahe legt, dass sie mit Geldwäsche zusammenhängen könnte. Ergibt sich der begründete Verdacht, dass eine Transaktion des Besuchers in der Spielbank der Geldwäscherei dient, oder dass der Kunde einer terroristischen Vereinigung gemäß § 278b StGB angehört, ist die Spielbank zu einem sofortigen Stopp der laufenden Transaktion angehalten. Im Übrigen verweist das GSpG auf die Regelungen des BWG. Von einer über den § 25 Abs. 6 GSpG hinausgehenden weiteren lästigen Überprüfung nach dem Überschreiten einer bestimmten Gewinn- oder Transaktionssumme hat der Gesetzgeber – anders als im BWG – im GSpG abgesehen. Der österreichische Gesetzgeber ist damit zweifellos den richtigen Weg gegangen. Die Bestimmungen für Kreditinstitute eins zu eins auf die Spielbanken zu übertragen, hätte fatale Folgen gehabt. Während bei Transaktionen in Banken der Kunden von vornherein weiß, ob er mit seiner Einzahlung ein Grenze

überschreiten wird und sich daher identifizieren muss, ist es in Spielbanken für den Spieler nicht vorherzusehen, wie viel er gewinnen wird. Der gewinnende Spieler, der eine solche Grenze überschreitet, müsste von Spielbankmitarbeitern zu der erweiterten Identifikation seiner Person, Erfassung seiner Daten und seiner Gewinnhöhe genötigt werden. Kaum ein Spieler wird diese Vorgangsweise als angenehm empfinden. Über einen längeren Zeitraum hinweg könnte sogar mit einem Rückgang der Besucher und der Umsätze der Spielbanken und damit auch zwangsweise der Abgaben gerechnet werden. Die Überprüfung der Identität vor dem Einlass zur Spielbank entspricht jedenfalls der Regelung des neuen Art. 9 Abs. 2 des Entwurfes zur dritten GeldwäscheRL. Anders wird die Geldwäsche etwa in der Schweiz bekämpft. Die Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (Verordnung der ESBK zur Bekämpfung der Geldwäscherei; VESBK-BGW) reglementiert detailliert Gewinngrenzen, bei deren Überschreitung weitgehende Prüfungen der Identität folgen.

Bei internationaler Betrachtung zeigt sich, dass die Thematik der Geldwäsche kein statisches Problem ist. Die Richtlinien und nationalen Novellierungen erschweren sicherlich die kriminelle Geldwäsche auch im Bereich des Glücksspielsektors ganz erheblich. Allerdings kann ein völliges Eindämmen der Geldwäsche nicht erwartet werden, da mit jeder Gesetzesnovellierung auch die kriminellen Organisationen nach neuen Wegen der Geldwäsche suchen und meist auch finden. Diese dynamische Entwicklung der Geldwäsche ist auch der Kommission bewusst. So wird in der Vorlage zur dritten GeldwäscheRL trefflich vorgebracht: „…die Verschärfung der Kontrollen im Finanzsektor führte dazu, dass Geldwäscher nach anderen Wegen suchten, um die Herkunft ihrer Erlöse aus illegalen Tätigkeiten zu verschleiern.“ Es ginge zwar zu weit, Österreich als eine Insel der Seeligen zu bezeichnen, jedoch ist vielleicht gerade wegen der im Detail unterschiedlichen Bestimmungen für Spielbanken und Kreditinstitute das Problem der Geldwäsche in heimischen Spielbanken nach wie vor praktisch nicht vorhanden. Dies ist nicht zuletzt auf die strengen Bestimmungen der §§ 25 und 25a GSpG zurückzuführen, die dem Spieler aber nicht die Lust aufs Spielen rauben.

Wird die dritte GeldwäscheRL für den österreichischen Spielbankensektor Änderungen notwendig machen?

Nicht nur in Bezug auf Identitätsprüfungen sieht das GSpG bereits jetzt strenge Regelungen vor. Gerade die strengen Kriterien für die Konzessionsvergabe und die Limitation auf österreichweit zwölf Konzessionäre für den Spielbankenbetrieb durch § 21 Abs. 2 GSpG erschweren die Geldwäsche in Spielbanken ganz erheblich. § 31 GSpG statuiert daneben eine sehr strenge Aufsicht über den Spielbankenkonzessionär. Für den österreichischen Gesetzgeber wird die dritte GeldwäscheRL somit keine maßgeblichen Änderungen im Glücksspielrecht notwendig machen. Die beschränkte Vergabe von Konzessionen im Glücksspielbereich und die damit verbundene effektive Aufsicht durch staatliche Behörden gewährleisten bereits jetzt die in der dritten GeldwäscheRL geforderten Aufsichtsmaßnahmen. Der schmale Grat zwischen Hintanhaltung der Geldwäsche in Spielbanken und überschießenden Überprüfungen ist somit auch in Bezug auf Zulassung und Aufsicht geglückt. Eine Abschwächung der strengen Zulassungskriterien und der Effektivität droht jedoch durch die kommende DienstleistungsRL. Im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt [SEK(2004) 21] (KOM/2004/0002 endg./2 - COD 2004/0001) ist jedoch in Anbetracht der Inhalte des Vorschlages zur dritten GeldwäscheRL nicht damit zu rechnen, dass die Dienstleistungsfreiheit auch im Bereich des Glücksspielsektors im Sinne eines rigiden Herkunftslandprinzips statuiert wird. Mit rigorosen

europaweiten Harmonisierungen ist einer effektiven Aufsicht über Spielbanken zweifellos nicht gedient. Es kann erwartet werden, dass die Durchführung und die Teilnahme am Glücksspiel auch in Zukunft zumindest mehrheitlich von den Mitgliedstaaten selbst geregelt und auch die Aufsicht den nationalen Behörden aufgetragen wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Bekämpfung der Geldwäsche zwar eine stetige Anpassung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen notwendig macht. Dazu muss allerdings auch der nationale Gesetzgeber die Besonderheiten der Spielbanken und ihrer Besucher beachten und die ursprünglich vom Grunde her auf Banken zugeschnittenen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche für die Spielbanken weiterhin sinnvoll abändern, was dem österreichischen Gesetzgeber bislang auch gelungen ist. Durch die dritte GeldwäscheRL ist vom Grunde her nicht mit maßgeblichen Auswirkungen auf den ohnehin schon strengen Kontrollen unterliegenden österreichischen Spielbankenbereich zu rechnen.

RAA Dr. Ronald Bresich

Literatur:

Barfuß, Anonymität: EU-Geldwäsche-Richtlinie ohne Rechtsgrundlage?, RdW 1996, 105; *Ernst*, Geplante Novellierung der Geldwäscherichtlinie, AnwBl 2000, 256; *Kreisl*, Die Identifikation des Kunden nach der BWG-Novelle 2003/35, ecolex 2003, 950; *Lewisch*, Geldwäscher, Geldhäscher und reuige Täter, RdW 1994, 3; *Strejcek/Hoscher/Eder*, Glücksspiel in der EU und in Österreich (2001), 103 ff.