

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/3412 -**

Unterbrechung von Zahlungsströmen, sogenanntes Financial Blocking, als Vollzugsmaßnahme gegen in Deutschland nicht zugelassene Glücksspielanbieter

Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Jörg Bode und Jan-Christoph Oetjen (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 28.04.2015, an die Staatskanzlei übersandt am 06.05.2015

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 11.06.2015,
gezeichnet

Boris Pistorius

Vorbemerkung der Abgeordneten

Der Glücksspielmarkt ist nicht EU-weit harmonisiert. In Deutschland ist der Glücksspielstaatsvertrag am 01.07.2012 in Kraft getreten und gilt seit dem nachträglichen Beitritt Schleswig-Holsteins in allen 16 Bundesländern. Bisher wurde jedoch keine einzige Sportwettenkonzession auf Grundlage des GlüStV erteilt. Zudem sind Onlinopoker und Onlinecasinospiele weiterhin verboten.

Vor seinem Beitritt zum GlüStV hat Schleswig-Holstein auf Grundlage seines Landesglücksspielgesetzes (Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels, GVBl. 2011, 280) jedoch 25 Sportwettenlizenzen mit weiterem Angebotsumfang als die nach dem GlüStV zu erteilenden Sportwettenkonzessionen sowie 23 Online-Casinogenehmigungen (inklusive Poker) erteilt, die für den gesamten Gültigkeitszeitraum von sechs Jahren, d. h. bis Ende 2018 bzw. Anfang 2019, in Kraft bleiben.

Das niedersächsische Innenministerium ist für die deutschlandweite Umsetzung des sogenannten Financial Blocking gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV zuständig.

Gegen das Financial Blocking bestehen erhebliche rechtliche Vorbehalte. Zuletzt hat der schleswig-holsteinische Landesdatenschutzbeauftragte Thilo Weichert „eine effektive Durchsetzung des Financial Blocking unter Beachtung des Datenschutzes“ als „nicht möglich“ bezeichnet und zudem aufgrund der „sehr weit gehenden praktischen Unmöglichkeit zur Umsetzung eines Financial Blocking gemäß dem GlüStV“ erhebliche Zweifel an der Wahrung des „Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ geäußert (Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein vom 16.01.2015: Datenschutzrechtliche Bewertung der Regelungen zum „Financial Blocking“ zur Verhinderung illegalen Glücksspiels im Internet; abrufbar unter <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/860-Datenschutzrechtliche-Bewertung-der-Regelungen-zum-Financial-Blocking-zur-Verhinderung-illegalen-Gluecksspiels-im-Internet.html>).

Vorbemerkung der Landesregierung

Bereits der Glücksspielstaatsvertrag 2008 vom 25. April 2007 (Nds. GVBl. S. 768) enthielt eine Vorschrift, nach der die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder den am Zahlungsverkehr Beteiligten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel untersagen konnten. Mit der Regelung wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, dass unerlaubte Glücksspielangebote im Internet in der Regel aus dem Ausland heraus betrieben werden, wo sich die Verantwortlichen dem Zugriff deutscher Behörden weitestgehend entziehen. Der Glücksspielstaatsvertrag 2012 vom 15. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2012, S. 190, 196 - GlüStV) hat die Ermächtigungsgrundlage mit der Regelung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 im Wesentlichen übernommen und für ihre Ausführung eine bundes-

einheitliche Zuständigkeit des Landes Niedersachsen festgelegt. Zusätzlich wurde durch den GlüStV 2012 ein allgemeines Mitwirkungsverbot für alle am Zahlungsverkehr Beteiligten statuiert (§ 4 Abs. 1 Satz 2). Das Mitwirkungsverbot knüpft an die regulatorischen Anforderungen an, denen der Zahlungsverkehr insbesondere nach den Vorschriften des Zahlungsdienststeuergesetzes und des Geldwäschegesetzes unterliegt. Zahlungsdienstleister haben umfangreiche interne Regelwerke implementiert, um u. a. dem wichtigen Prinzip des „Know-Your-Customer“ gerecht zu werden und eine Beteiligung ihres Unternehmens an gesetzeswidrigen Handlungen zu vermeiden. Hierzu gehört eine sorgfältige Prüfung jedes einzelnen Kunden auch im Hinblick auf dessen Gesetzestreue. Dies gilt v. a. auch beim Abschluss von Akzeptanzverträgen mit Unternehmen, die Zahlungen mit den Zahlungsmitteln des Anbieters entgegennehmen wollen. In diesem Zusammenhang soll nach der neuen Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV auch das Vorhandensein der erforderlichen Glücksspielrechtlichen Erlaubnisse geprüft werden.

1. Wie bewertet die Landesregierung die Stellungnahme des schleswig-holsteinischen Landesdatenschutzbeauftragten Thilo Weichert, der „eine effektive Durchsetzung des Financial Blocking unter Beachtung des Datenschutzrechtes“ als „nicht möglich“ bezeichnet und zudem aufgrund der „sehr weit gehenden praktischen Unmöglichkeit zur Umsetzung eines Financial Blocking gemäß dem GlüStV“ erhebliche Zweifel an der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geäußert hat?

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) hat am 16. Januar 2015 eine Stellungnahme „Datenschutzrechtliche Bewertung der Regelungen zum Financial Blocking zur Verhinderung illegalen Glücksspiels im Internet“ veröffentlicht. Die Stellungnahme enthält Überlegungen dazu, wie sich Mitwirkungsverbote nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV umsetzen lassen und welche Datenverarbeitung dazu erforderlich wäre. Das vom ULD postulierte Umsetzungsmodell, das im Sinne einer Maximallösung von einer umfassenden und kleinsteiligen Blockierung von Zahlungen durch automatisierte Verfahren ausgeht, entspricht nicht den Überlegungen der Landesregierung dazu, wie das Mittel der Zahlungsunterbrechungen für die Bekämpfung des unerlaubten Online-Glücksspiels fruchtbar gemacht werden könnte. Insbesondere können Zahlungsunterbrechungen auch ohne eine Erfassung des Standorts von Zahlenden und ohne dass die Zahlungsdienstleister Zweck und Rechtmäßigkeit einzelner Zahlungsvorgänge bewerten müssen, wirksam sein. Daher teilt die Landesregierung das Fazit des ULD nicht.

Selbst bei Zugrundelegung der Annahmen des ULD lassen sich allerdings die zitierten Äußerungen, die sich in der thesenartigen Zusammenfassung auf Seite 11 der Stellungnahme finden, nicht recht nachvollziehen, da es an einer Zuordnung der Thesen zum vorangehenden Text fehlt.

2. Wie beabsichtigt das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport als zuständige Behörde die deutschlandweite Umsetzung des sogenannten Financial Blocking gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 in Verbindung mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV zu vollziehen?

Aufgabe des Ministeriums für Inneres und Sport als für Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV im ländereinheitlichen Verfahren zuständiger Behörde ist es nicht, bundesweit ein einheitliches Verfahren zur Zahlungsunterbrechung einzuführen, sondern in Einzelfällen unerlaubter (Internet-)Glücksspielangebote dafür zu sorgen, dass die konkret durch den Glücksspielanbieter akzeptierten Zahlungsmittel für sein Internetangebot in Deutschland nicht mehr zur Verfügung stehen. Da die Bedingungen und tatsächlichen Abläufe bei den verschiedenen Zahlungswegen ganz unterschiedlich sind, bedarf es maßgeschneiderter Lösungen, deren Ausgestaltung u. a. davon abhängt, ob ein Zahlungsanbieter in Geschäftsbeziehungen nur zur Seite der Glücksspielteilnehmer oder auch zum Glücksspielanbieter steht. Derzeit werden Gespräche mit verschiedenen Zahlungsanbietern geführt mit dem Ziel, konkrete Verfahrensweisen zu vereinbaren. Dabei geht es um die Suche nach gemeinsamen, möglichst schonenden und praktikablen Lösungen und nicht um einseitige Vollzugsmaßnahmen der Glücksspielaufsicht.

3. Wie soll die „vorherige Bekanntgabe“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV von unerlaubten Glücksspielanbietern erfolgen?

An welche Stellen und auf welchem Weg die Information über ein unerlaubtes Angebot von Online-Glücksspiel zu übermitteln ist, wird von den im Einzelfall tatsächlich verwendeten Zahlungsmethoden und den mit den jeweiligen Zahlungsanbietern getroffenen Absprachen abhängen. Denkbar ist eine Übermittlung per Post oder auf elektronischem Wege, bei Bedarf gegebenenfalls auch über brancheninterne Bekanntmachungsorgane.

4. Ist die Veröffentlichung einer sogenannten Blacklist mit in Deutschland nicht erlaubten Glücksspielanbietern vorgesehen? Wenn ja, wann, wo, wie und durch wen?

Die Information über ein unerlaubtes Glücksspielangebot soll nach den derzeitigen Überlegungen jeweils einzelfallspezifisch nur an die Beteiligten der tatsächlich verwendeten Zahlungswege erfolgen und nicht pauschal als allgemein zugängliche Liste unerlaubter Glücksspielangebote.

5. Welche Ermächtigungsgrundlage besteht für die Veröffentlichung einer solchen Liste?

Entfällt.

6. Was ist die Voraussetzung für die Aufnahme eines Glücksspielanbieters in eine solche Liste?

Entfällt.

7. Inwiefern bedarf es für deutschlandweit geltende Financial-Blocking-Anordnungen vorangehender Untersagungsverfügungen aus allen 16 deutschen Bundesländern gegen denselben Glücksspielanbieter?

Das allgemeine Mitwirkungsverbot für Zahlungsanbieter aus § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV knüpft lediglich an die Unerlaubtheit des Glücksspiels an. Unerlaubt ist Glücksspiel nach der Legaldefinition in der gleichen Vorschrift, wenn es ohne Erlaubnis veranstaltet oder vermittelt wird. Auf eine Verbotsverfügung kommt es nicht an. Auch für Anordnungen gegenüber Zahlungsanbietern nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV ist Voraussetzung lediglich, dass es sich um „unerlaubtes Glücksspiel“ handelt. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit soll von dieser Befugnis allerdings nur subsidiär Gebrauch gemacht werden, wenn Maßnahmen gegen den Anbieter unerlaubten Glücksspiels selbst keinen Erfolg hatten (so die Begründung zu dieser Vorschrift, Drs. 16/4795, S. 85). In der Regel und sofern dieser erreichbar ist, wird daher zunächst eine Untersagungsverfügung gegen den Glücksspielanbieter ergehen. Eine Anforderung, wonach alle 16 Bundesländer Verbote erlassen müssten, besteht hingegen nicht und lässt sich auch nicht aus dem Grundsatz der Subsidiarität ableiten, da sich die Erfolg- oder Aussichtslosigkeit von direkt gegen den Glücksspielanbieter gerichteten Maßnahmen in einem Bundesland ohne weiteres auf die anderen Bundesländer übertragen lässt. Auch aus den Voraussetzungen für die ländereinheitliche Zuständigkeit der niedersächsischen Glücksspielaufsichtsbehörde ergibt sich nichts anderes. Voraussetzung für die ländereinheitliche Zuständigkeit nach § 9 a Abs. 2 Satz 2 GlüStV ist lediglich, dass unerlaubtes Glücksspiel in mehr als einem Land angeboten wird und nicht, dass es auch in mehr als einem Land untersagt wurde.

8. Wie sollen Banken selbst unter Verwendung einer sogenannten Blacklist mit in Deutschland nicht erlaubten Glücksspielanbietern bei der Unterbrechung von konkreten Transaktionen erkennen, ob sich der Kunde im Zeitpunkt der tatsächlichen Spielteilnahme an einem Ort aufhält, an dem die Spielteilnahme zulässig und damit auch seine Ein- oder Auszahlungstransaktion erlaubt ist? Oder geht die Landesregierung ungeachtet der heterogenen Regulierungslage innerhalb Deutschlands (siehe Schles-

wig-Holstein) und der EU davon aus, dass jede Teilnahme deutscher Staatsbürger an einem in Deutschland nicht erlaubten Glücksspiel illegal ist, unabhängig davon, wo sich der (deutsche) Spieler zum Zeitpunkt der Spielteilnahme aufhält?

Das deutsche Glücksspielrecht gilt für Glücksspiel, das in Deutschland oder von Deutschland aus stattfindet, und enthält dementsprechend auch keine Rechtsgrundlagen, die die Glücksspielaufsichtsbehörden zum Einschreiten gegen unerlaubtes Glücksspiel im Ausland berechtigen würden. Anordnungen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV erfassen daher unmittelbar nur die Mitwirkung an Zahlungen für Glücksspiel von Deutschland aus. Soweit das Mitwirkungsverbot durch die Ausfilterung von Einzeltransaktionen erfüllt werden soll und z. B. für Banken bei online veranlassten Überweisungen oder Lastschriftinzügen der Aufenthaltsort des Spielers nicht erkennbar ist, wird es allerdings erforderlich sein, einen anderen Anknüpfungspunkt zu wählen und z. B. auf den Wohnsitz des Kontoinhabers abzustellen. Deutsche Spieler, die sich im Ausland befinden, würden dann von Unterbrechungen mit erfasst, obwohl ihre Glücksspielteilnahme nicht dem deutschen Glücksspielrecht unterliegt. Da dies jeweils nur eine sehr geringe Anzahl von Personen betreffen würde und der Eingriff zudem nicht schwerwiegend wäre, zumal die Betroffenen im Ausland rechtmäßig auf andere Zahlungsmethoden ausweichen könnten, wäre die Verhältnismäßigkeit der Anordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Satz 4 GlüStV nicht infrage gestellt. Im Übrigen hätte es der Glücksspielanbieter in der Hand, durch Aufgabe seines Angebots in Deutschland (bzw. den übrigen Bundesländern außer Schleswig-Holstein) möglichen Zahlungsunterbrechungen für deutsche Kunden den Boden zu entziehen und diesen ein Spielen aus dem Ausland (oder von Schleswig-Holstein aus) wieder zu ermöglichen.

9. Wie bewertet die Landesregierung die Einschätzung der baden-württembergischen Landesregierung vom 11.05.2012 (Drs 15/1707, Seite 11), dass ausschließlich Banken und Zahlungsdienstleister mit Sitz in Deutschland auf Grundlage von Anordnungen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV zur Unterbrechung von Zahlungsströmen verpflichtet werden können, nicht aber Finanzinstitute mit Sitz im Ausland?

Sofern es den Fragestellern um eine fehlende rechtliche Verpflichtung von Zahlungsanbietern im Ausland geht, lässt sich eine entsprechende Aussage der Antwort der baden-württembergischen Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD „Bekämpfung von illegalem Glücksspiel“, Drs. 15/1707, nicht entnehmen. Auf Seite 11 heißt es lediglich: „Das ganze Verfahren funktioniert zudem nicht, wenn das Finanzinstitut seinen Sitz im Ausland hat“.

Auch Kredit-, Zahlungs- und eGeld-Institute mit Sitz im Ausland sind, sofern sie auf dem deutschen Markt tätig sind, zur Einhaltung des deutschen Rechts verpflichtet, und zwar unabhängig davon, ob ihre Tätigkeit einer Erlaubnis nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz oder dem Kreditwesengesetz bedarf. Sie unterliegen daher auch dem Mitwirkungsverbot nach § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV und können mit Anordnungen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV belegt werden.

10. Wie bewertet die Landesregierung die Einschätzung der baden-württembergischen Landesregierung vom 11.05.2012 (Drs 15/1707, Seite 11), dass eine Kategorisierung/Kodierung von Zahlungstransaktionen gerade bei den im Onlineglücksspielbereich stark genutzten e-wallets nicht möglich ist?

Auch diese Aussage wird in der zitierten Antwort der baden-württembergischen Landesregierung nicht getroffen.

11. Wie will die Landesregierung verhindern, dass Glücksspielanbieter oder Verbraucher ausländische Zahlungsanbieter (inklusive e-wallets) für die Zahlungstransaktionen nutzen bzw. andere ausländische Zahlungsanbieter zwischenschalten?

Ein Ausweichen auf andere Zahlungsmethoden wird sich nicht verhindern lassen. Aufgabe der niedersächsischen Glücksspielaufsicht wird es dann sein, auch diese Zahlungsmethoden in den Blick

zu nehmen, mit den Anbietern in Kontakt zu treten und jeweils die Möglichkeiten einer Zahlungsunterbrechung auszuloten.

12. Wie bewertet die Landesregierung die Einschätzung, dass Financial-Blocking-Verfügungen letztlich nicht die unerlaubten Glücksspielspielanbieter, sondern ausschließlich deutsche Banken und Zahlungsdienstleister in ihrem Dienstleistungsangebot beeinträchtigen werden?

Die Unterbrechung von Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel beeinträchtigt das Dienstleistungsangebot der Zahlungsanbieter nicht, sondern sorgt dafür, dass diese sich entsprechend ihren eigenen rechtlichen Pflichten nicht an gesetzeswidrigen Handlungen beteiligen.

13. Wie bewertet die Landesregierung die aktuelle niederländische Lösung, dass Financial-Blocking-Maßnahmen nur dann überhaupt umgesetzt würden, wenn gegen einen Glücksspielanbieter eine unanfechtbare bzw. letztinstanzlich bestätigte Untersagungsverfügung aufgrund des Angebotes unerlaubter Glücksspiele vorliegt?

Die Rechtslage in den Niederlanden ist der Landesregierung nicht bekannt. Eine Bewertung verbietet sich.

14. Inwiefern ist beabsichtigt, Vertreter des Finanzsektors, insbesondere in Deutschland ansässige Banken und anderweitige Zahlungsdienstleister, vor Implementierung von Financial-Blocking-Maßnahmen einzubeziehen, um ungewollte Kollateralschäden sowie Beeinträchtigungen des Geschäftsmodells der deutschen Banken und Zahlungsdienstleister möglichst zu vermeiden?

Derzeit führt das Ministerium für Inneres und Sport Gespräche mit in- und ausländischen Zahlungsanbietern, bei denen es um die denkbaren Wege zu einer Zahlungsunterbrechung geht. „Ungewollte Kollateralschäden“ oder „Beeinträchtigungen des Geschäftsmodells“ haben dabei bislang keine Rolle gespielt und wurden auch vonseiten der Zahlungsanbieter nicht ins Feld geführt.

15. Beabsichtigt die Landesregierung, deutsche Banken und Zahlungsdienstleister zu entschädigen und von etwaigen Regressansprüchen von Glücksspielanbietern sowie Verbrauchern infolge der Umsetzung von ordnungsbehördlichen Financial-Blocking-Verfügungen freizustellen?

Für Maßnahmen zur Unterbrechung von Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel gelten die allgemeinen Regeln des Staatshaftungsrechts. Soweit behördliche Maßnahmen rechtmäßig erfolgen, ist nicht ersichtlich, woraus sich Regress- und Entschädigungsansprüche ergeben könnten.

16. Wenn ja, in welcher Höhe rechnet die Landesregierung mit Entschädigungsanträgen bzw. Schadensersatzforderungen?

Entfällt.

17. Wer würde für die Entschädigung der deutschen Banken und Zahlungsdienstleister sowie etwaige Schadensersatzzahlungen aufkommen, bzw. bildet die Landesregierung hierfür bereits Rücklagen?

Da Maßnahmen zur Unterbrechung von Zahlungen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV im länder-einheitlichen Verfahren nach § 9 a GlüStV unter Beteiligung des Glücksspielkollegiums erfolgen, würden die Kosten für die Befriedung von Haftungsansprüchen, die ursächlich auf der Umsetzung von Entscheidungen des Glücksspielkollegiums der Länder beruhen, anteilig von allen Ländern ge-

tragen (§ 20 der Verwaltungsvereinbarung vom 23. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht nach § 9 Abs. 3, die ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a und die Einrichtung des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag - Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag).