

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Christian Grascha (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Wie weiter nach der Ablehnung des 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrages?

Anfrage des Abgeordneten Christian Grascha (FDP), eingegangen am 03.07.2018 - Drs. 18/1356
an die Staatskanzlei übersandt am 08.08.2018

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung
vom 07.09.2018,

gezeichnet

Boris Pistorius

Vorbemerkung des Abgeordneten

Der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung vom 15. Dezember 2011 bildet die Rechtsgrundlage für Verbote und Instrumente zur Durchsetzung von Verboten (z. B. Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen im Internet nach § 4 Abs. 4 GlüStV). Gegenwärtig finden zwischen den Bundesländern und auf Ebene der Staatskanzleien Gespräche und Verhandlungen zur Neuregulierung des deutschen Glücksspielmarktes und der Auflegung eines neuen Glücksspielstaatsvertrages statt. Offen ist die Frage, ob es in Zukunft bei einheitlichen Länderregelungen bleibt oder ob die Eigenständigkeit der Länder dazu führen wird, dass es unterschiedliche Regulierungen geben wird. Der bestehende Glücksspielstaatsvertrag endet mit Ablauf des 30. Juni 2021.

Das Land Niedersachsen behält die bundesweite Zuständigkeit für Maßnahmen zur Zahlungsun-
terbindung. Die Wirksamkeit von Internetverboten ist nach Expertenmeinung umstritten.

Durch die Digitalisierung hat sich die Spielkultur in den letzten zehn Jahren in der EU verändert.

1. Hat die Landesregierung Kenntnis darüber, welchen Marktanteil Onlineglücksspiele mit Lizenzen in EU-Ländern und ohne nationale Konzession in Deutschland haben und wie sich dieser Marktanteil seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages entwickelt hat?

Für die Anteile von Onlineglücksspielen am deutschen Glücksspielmarkt liegen bislang Jahresergebnisse für den Zeitraum 2013 bis 2016 vor. Nach einer im Auftrag der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder fortlaufend durchgeführten Schwarzmarktstudie ergeben sich für diesen Zeitraum für das in Deutschland nicht erlaubte Online-Glücksspiel folgende, aus dem geschätzten Bruttospielertrag (BSE) errechnete Marktanteile (s. die bislang veröffentlichten Jahresberichte 2014 bis 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gluecksspielneu/gluecksspiel>, der Jahresreport 2017 liegt noch nicht vor):

2013: rund 14,9 % (1 673 Millionen Euro BSE, dabei Anteil Sportwetten am Gesamtmarkt: rund 5,3 %),

2014: rund 14,8 % (1.740 Millionen Euro BSE, dabei Anteil Sportwetten am Gesamtmarkt: rund 5,6 %),

2015: rund 17,8 % (2.270 Millionen Euro BSE, dabei Anteil Sportwetten am Gesamtmarkt: rund 5,8 %),

2016: rund 19,1 % (2.558 Millionen Euro BSE, dabei Anteil Sportwetten am Gesamtmarkt: rund 6,3 %).

Die vorgenannten Zahlen beinhalten auch die Bruttospielerträge aus dem Bereich der Sportwetten, und zwar sowohl den Anteil der Online-Sportwetten als auch den Anteil der stationären Wettannahmestellen. Der Bereich der Sportwetten ist allerdings gesondert zu betrachten, da die Veranstaltung und Vermittlung vom Staatsvertrag während der siebenjährigen Experimentierphase als grundsätzlich erlaubnisfähig anzusehen ist, die beantragten Konzessionen aber aufgrund entgegenstehender Gerichtsentscheidungen noch nicht erteilt werden konnten. Nach einer Entscheidung des EuGH sind die gegenwärtigen Sportwettangebote bis zur abschließenden Entscheidung in den Konzessionsverfahren zu dulden (EuGH, Rs. „Ince“, C-336/14). Der Bereich der Sportwetten unterfällt damit rechtlich nicht mehr dem illegalen Markt, wird statistisch aber noch als solcher erfasst.

Nach Abzug der Anteile des Sportwettenmarktes ergeben sich für den illegalen Onlineglücksspielmarkt (Online-Casino, Online-Poker und Zweitlotterien) für den Zeitraum 2013 bis 2016 folgende Marktanteile:

2013: rund 9,6 % (1 074 Millionen Euro BSE),
2014: rund 9,2 % (1 082 Millionen Euro BSE),
2015: rund 12,0 % (1 534 Millionen Euro BSE),
2016: rund 12,8 % (1 714 Millionen Euro BSE).

Die Landesregierung geht davon aus, dass der Anteil illegalen Online-Glücksspiels bis heute signifikant hoch ist.

2. Mit welchen Instrumenten wurde bislang versucht, das Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV) und das Mitwirkungsverbot (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV) durchzusetzen?

Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) verbietet das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet (Internetverbot, § 4 Abs. 4 GlüStV). Ausnahmen gelten lediglich für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten. Die einschlägige Rechtsprechung lässt insoweit keinen Raum für Zweifel an der Rechtswidrigkeit entsprechender Angebote von Online-Casino und -Poker. So hat zuletzt das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 26.10.2017 (Az.: 8 C 14.16 und 8 C 18.16) klargestellt, dass das Verbot, Casino- und Pokerspiele im Internet zu veranstalten oder zu vermitteln, mit Verfassungs- und Unionsrecht vereinbar ist. Die Länder stimmen untereinander ab, welches Bundesland jeweils gegen welchen Anbieter vorgeht.

Die betroffenen Anbieter erhalten zunächst Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 28 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 und 2 NVwVfG). Nach der Anhörung wird gegebenenfalls eine Untersagungsverfügung erlassen, gegen die der betroffene Anbieter in der Regel sowohl im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes als auch im Klageverfahren vorgeht.

Sämtliche Untersagungsverfügungen der Niedersächsischen Glücksspielaufsicht wurden bisher (ober-)gerichtlich bestätigt.

Insbesondere zum Zweck der Durchsetzung des Internetverbots kann den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel untersagt werden (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV). Grundlegend hierzu enthält § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV bereits ein allgemeines Verbot, an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel mitzuwirken, das sich unmittelbar an alle am Zahlungsverkehr Beteiligten richtet. Damit 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 können. Für die Einleitung von Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung ist das Land Niedersachsen bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, bundesweit zuständig. Diese Zuständigkeit wird vom Ministerium für Inneres und Sport als Glücksspielaufsichtsbehörde wahrgenommen.

Das Ministerium für Inneres und Sport leitet Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung ausschließlich in konkreten Einzelfällen unerlaubter Glücksspielangebote ein. Zahlungsdienstleister sind dabei

stets nachrangig betroffen: Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung kommen erst in Betracht, wenn der verantwortliche Anbieter rechtswidriger Glücksspiele zuvor selbst vergeblich in Anspruch genommen wurde und die Vollstreckung, zumeist aufgrund der Ansässigkeit im Ausland, erfolglos geblieben ist.

Bei den Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung verfolgt das Ministerium für Inneres und Sport bislang einen kooperativen Ansatz. Die betroffenen Zahlungsdienstleister sollen danach vorzugsweise im Rahmen ihrer eigenen Geschäftspolitik („compliance“) sicherstellen, dass ihr Zahlungsmittel nicht für unerlaubtes und bereits untersagtes Glücksspiel zur Verfügung steht. Da sich der kooperative Ansatz in einigen Fällen als nicht erfolversprechend erwiesen hat, wurde bei bestimmten Zahlungsdienstleistern inzwischen ein Anhörungsverfahren eingeleitet.

Zu laufenden Verfahren, einzelnen betroffenen Anbietern im In- und Ausland sowie involvierten Zahlungsdienstleistern kann aufgrund schutzwürdiger Interessen Einzelner bzw. Geschäftsgeheimnisse keine Auskunft erteilt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann mit Rücksicht auf die laufenden Verfahren auch keine Auskunft über die Reaktionen der betroffenen Zahlungsdienstleister gegeben werden.

3. Wie bewertet die Landesregierung den Erfolg der bislang eingesetzten Maßnahmen?

Die Glücksspielaufsicht des Landes Niedersachsen geht entsprechend der mit den übrigen Bundesländern vereinbarten Priorisierung und Arbeitsteilung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten konsequent gegen unerlaubte Glücksspielangebote vor. Trotz dieser Bemühungen konnten unerlaubte Internet-Glücksspielangebote nicht vollständig unterbunden werden. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und nur bedingt veränderbar, zumal gerade dem Internet als Vertriebsform im unerlaubten Markt eine zentrale Bedeutung zukommt.

Die Möglichkeit, grenzüberschreitende Dienstleistungen über das Internet anbieten zu können, erlaubt es den Glücksspielanbietern, ihren Unternehmenssitz in Staaten zu nehmen, die eine exportorientierte Glücksspielpolitik betreiben. Als Beispiele innerhalb der EU sind insbesondere Malta und Gibraltar zu nennen. Im Rahmen von Untersagungsverfahren berufen sich die Anbieter unter Verweis auf maltesische oder gibraltarische Glücksspiellizenzen auf die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV). Obwohl nach der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Urteil vom 12.09.2013, Rs. C-660/11; Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-410/07) eine Pflicht zur Anerkennung ausländischer Glücksspiellizenzen gerade nicht besteht, werden die rechtlichen Auseinandersetzungen durch die äußerst konfliktfreundige Anbieterseite mit europa- und verfassungsrechtlichen Fragen aufgeladen. Die Verfahren sind dadurch komplex und langwierig.

Im Ergebnis wurden in den abgeschlossenen Verfahren die von der niedersächsischen Glücksspielaufsicht erlassenen Untersagungsanordnungen durchgehend (ober-)gerichtlich bestätigt. Die in Anspruch genommenen Unternehmen kommen allerdings in vielen Fällen auch einer gerichtlich bestätigten vollziehbaren Untersagungsverfügung nicht nach. Da die Unternehmen ihren Sitz im Ausland, vorzugsweise in Ländern wie Malta und Gibraltar, haben und mit diesen Ländern entsprechende Vollstreckungsabkommen fehlen, bleibt die Vollstreckung in der Regel erfolglos.

Aus dieser Erkenntnis heraus wurden vom GlStV das Verbot der Mitwirkung am unerlaubten Zahlungsverkehr und das Instrument der Zahlungsunterbindung vorgesehen. Sollte es im Ergebnis gelingen, dass die Zahlungsdienstleister entsprechend ihrer gesetzlichen Verpflichtung Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel nicht mehr durchführen, würde damit ein wesentlicher Bestandteil der für das Betreiben von unerlaubtem Glücksspiel erforderlichen Infrastruktur wegfallen und könnte ein Vorgehen gegen illegales Glücksspiel nachhaltig erfolgreich sein. Da die diesbezüglichen Verfahren aber noch laufen, kann insoweit eine abschließende Bewertung noch nicht erfolgen.

4. Wie viele bestandskräftige Verbotsverfügung konnten Anbietern von sonstigen Online-Glücksspielen mit Lizenzen in EU-Ländern und ohne nationale Konzession zugestellt werden, wie viele eingeleitete Ermittlungsverfahren gibt es, und in wie vielen Fällen haben diese tatsächlich zu Verurteilungen geführt?

Die Bundesländer gehen koordiniert, arbeitsteilig und nach Priorität gegen unerlaubte Glücksspielangebote vor. Für den Zeitraum von 2015 bis 2018 liegen aus Niedersachsen bislang sieben bestandskräftige Untersagungsverfügungen vor. Darüber hinaus sind weitere sieben Untersagungsverfügungen noch nicht bestandskräftig, aber vollziehbar. Da die Verfügungen in der Regel in langwierigen Gerichtsverfahren beklagt werden bzw. einstweiliger Rechtsschutz beantragt wird, sind zurzeit in diesem Bereich 20 noch laufende Gerichtsverfahren zu verzeichnen.

Seit Abschluss des Glücksspielstaatsvertrags im Dezember 2011 bis zum 13.08.2018 sind bei den niedersächsischen Staatsanwaltschaften 146 Ermittlungsverfahren wegen des Tatvorwurfs nach § 284 StGB („Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels“) eingeleitet worden.

Ob den Ermittlungsverfahren Onlineglücksspiele zugrunde gelegen und ob die Anbieter dieser Onlineglücksspiele über eine Konzession eines anderen EU-Mitgliedstaates verfügt haben, könnte nur durch eine händische Einzelauswertung aller Verfahren ermittelt werden.

Da diese Einzelauswertung entsprechend Zeit bindet, ist sie nicht innerhalb der für eine Beantwortung einer Kleinen Anfrage zur schriftlichen Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit zu leisten. Sie wird daher zeitnah nachgereicht.

5. Wie viele Onlineglücksspielangebote (Pages) konnten nachweislich auf Betreiben der Landesregierung geschlossen werden?

Im Jahr 2018 konnte bisher die Einstellung von zwei Online-Casino-Angeboten für Niedersachsen veranlasst werden. Über die Gesamtzahl der mittels Geoblocking für Niedersachsen gesperrten illegalen Glücksspielangebote seit Inkrafttreten des GlüStV vom 15.12.2011 kann keine Aussage getroffen werden, da hierüber keine Statistik geführt wird.

6. Wird nach Ansicht der Landesregierung durch die ohne datenschutzrechtliche Ermächtigunggrundlage eingesetzte Technik „Financial Blocking“ ein Fall der Vorratsdatenspeicherung geschaffen?

Nein. Das Ministerium für Inneres und Sport erhebt oder verarbeitet bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Rahmen der Zahlungsunterbindung selbst keine personenbezogenen Daten. Es bedarf daher auch keiner datenschutzrechtlichen Ermächtigung. Die Zahlungsdienstleister haben das in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV ausdrücklich normierte Verbot der Mitwirkung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel in eigener Verantwortung umzusetzen. Es ist davon auszugehen, dass sie, etwa aufgrund der bestehenden Vertragsbeziehungen, über die erforderlichen Möglichkeiten verfügen, entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

7. Wie soll das illegale Verhalten eines Spielers festgestellt werden, wenn die Frage der Legalität ortsgebunden ist?

Im Kontext der Zahlungsunterbindung kann eine Schwierigkeit darin liegen, dass die durch eine Spielerin oder einen Spieler veranlasste Finanztransaktion (i. d. R. Einzahlung eines Einsatzes) nicht eindeutig erkennen lässt, ob dem eine Teilnahme in Deutschland an einem dort angebotenen unerlaubten Glücksspiel zugrunde liegt. Aus diesem Grunde obliegt es den Zahlungsdienstleistern selbst, die geeigneten Maßnahmen zur Unterbindung von unrechtmäßigen Zahlungsströmen zu ergreifen. Das Ministerium für Inneres und Sport teilt dazu in der aktuellen Praxis in den laufenden Verfahren den Zahlungsdienstleistern konkrete vollziehbar untersagte Glücksspielangebote und deren Anbieter mit, die mit ihren Angeboten illegal auf dem deutschen Markt tätig sind und als Zahlungsweg für die Inanspruchnahme ihrer Angebote den betreffenden Zahlungsdienstleister nennen (s. hierzu auch die Antwort zu Frage 2). Es liegt in der Eigenverantwortung der Zahlungsdienst-

anbieter, in welcher Form sie dem gesetzlichen Mitwirkungsverbot nachkommen. Entscheidend ist allein, dass eine Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit den betroffenen Glücksspielangeboten unterbleibt. Dazu ist es nicht zwingend erforderlich, die betroffenen Geschäftsbeziehungen insgesamt zu unterbinden, wenn die Unterbindung der fraglichen Zahlungsströme wirkungsvoll auf andere Weise erfolgen kann, z. B. durch Herausfilterung einzelner Transaktionen durch ein geeignetes Screening oder durch entsprechende Verpflichtung der gegebenenfalls zwischengeschalteten beteiligten Finanzintermediäre (sogenannte Acquirer-Banken) zu rechtskonformen Verhalten, indem diese ihrerseits die Vertragsbeziehungen mit den Händlern (Glücksspielanbietern) beenden oder entsprechende Filterungen vornehmen.

8. Angenommen, ein Spieler spielt z. B. legal im Urlaub auf Malta, sodass die Zahlungsdienstleistung nicht verweigert werden dürfte: Erwartet die Landesregierung, dass von den Zahlungsdienstleistern eine Geolokalisierung über die IP-Adresse durchgeführt wird, und reicht für diesen Eingriff in die Privatsphäre die unbestimmte Norm des Glücksspielstaatsvertrages?

Den Zahlungsdienstleistern ist die Mitwirkung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel unmittelbar durch § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV verboten. Es ist nicht Aufgabe der niedersächsischen Glücksspielaufsicht, den Zahlungsdienstleistern vorzugeben, wie sie dieses Mitwirkungsverbot umsetzen. Die Wahl der geeigneten Mittel, um diesem Verbot nachzukommen, obliegt dem Zahlungsdienstleister.

9. Wie kommt die Landesregierung in diesem Zusammenhang der staatlichen Verpflichtung nach, die Grundrechte des Einzelnen zu schützen?

Die Veranstaltung und Vermittlung von unerlaubtem Glücksspiel, die Teilnahme daran sowie die Mitwirkung am Zahlungsverkehr sind verboten. Die damit verbundenen Eingriffe in die Grundrechte bzw. Grundfreiheiten des Glücksspielanbieters, des Zahlungsdienstleisters sowie der spielenden Personen sind durch die übergeordneten Allgemeinwohlziele des § 1 GlüStV - Suchtvermeidung und -bekämpfung, Jugend- und Spielerschutz, Minderjährigenschutz, Vermeidung und Bekämpfung von Manipulation und Kriminalität - gerechtfertigt. Die Grundrechtsbeeinträchtigung bzw. die Einschränkung von Grundfreiheiten erfolgt in zulässiger Weise auf der Grundlage des GlüStV. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit und Unionsrechtsmäßigkeit der maßgeblichen Regelungen in seinen Entscheidungen vom 26.10.2017 (Az. 8 C 14.16 und 8 C 18.16) in eindeutiger Weise bestätigt bzw. nicht beanstandet.

Im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung wird der Schutz der betroffenen Grundrechte und Grundfreiheiten insbesondere auch dadurch gewährleistet, dass, bevor Zahlungsdienstleister in Anspruch genommen werden, zunächst versucht wird, den Anbieter des unerlaubten Glücksspielangebots selbst in Anspruch zu nehmen. Scheitert dies, wird derzeit im Zuge eines kooperativen Vorgehens angestrebt, mit den betreffenden Zahlungsdienstleistern einen rechtskonformen Zustand herzustellen. Nur wenn dies nicht gelingt, wird geprüft, im Wege der Untersagungsverfügung gegen Zahlungsdienstleister vorzugehen.

10. Wie kann der Verbraucher erkennen, ob es sich um ein lizenziertes Angebot handelt?

Nach § 4 Abs. 4 GlüStV ist das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet grundsätzlich verboten. Eine glücksspielrechtliche Lizenz anderer (EU)Staaten wird in Deutschland nicht anerkannt.

Eine aktuelle Übersicht über die Glücksspielanbieter, die aufgrund einer behördlichen Erlaubnis in Deutschland Glücksspiel veranstalten oder vermitteln dürfen, kann der White List der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder entnommen werden (https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/white_list.pdf).

Die von Schleswig-Holstein aufgrund früherer, vom GlüStV abweichender Rechtslage erteilten Lizenzen sind nur im Bundesland Schleswig-Holstein gültig. Eine Teilnahme ist nur in Schleswig-Holstein zulässig und sollte auch nur dort technisch möglich sein.

11. Auf welcher Rechtsgrundlage werden die Zahlungsdienstleister aufgefordert, das Mitwirkungsverbot bei in Deutschland illegalen Glücksspielen einzuhalten?

Grundsätzlich kann die nach Landesrecht zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV). Für Glücksspielangebote, die in mehr als einem Land angeboten werden - bei Internet-Glücksspielen die Regel - wurde die niedersächsische Glücksspielaufsichtsbehörde als zentral zuständige Behörde bestimmt (§ 9 a Abs. 2 Satz 2 GlüStV).

Das grundlegende Verbot der Mitwirkung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel folgt allerdings bereits unmittelbar aus § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV und verpflichtet die Zahlungsdienstleister, ohne dass es zuvor eines behördlichen Tätigwerdens bedarf. Zahlungsdienstleister, die am Zahlungsverkehr mit unerlaubtem Glücksspiel mitwirken, handeln ihrerseits rechtswidrig.

12. Ist die Rechtsgrundlage in diesem Fall der Glücksspielstaatsvertrag oder das Geldwäschebekämpfungsgesetz?

Rechtsgrundlage ist der GlüStV, siehe die Antworten zu den Fragen 11 und 13.

13. Kann das Geldwäschebekämpfungsgesetz als Rechtsgrundlage herangezogen werden?

Es wird davon ausgegangen, dass mit der Fragestellung das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG) vom 23.06.2017 (BGBl. I S. 1822) gemeint ist. Das Geldwäschegesetz zielt darauf ab, den Missbrauch von Finanzströmen durch Verschleierung und Verschiebung von Vermögenswerten illegaler Herkunft sowie Finanzierung von Terrorismus zu verhindern. Das Geldwäschegesetz enthält keine eigenständige Rechtsgrundlage für eine Zahlungsunterbindung im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel. Diese ist auch nicht notwendig, da sie spezialgesetzlich im GlüStV geregelt ist.

14. Ist eine Anwendung des Geldwäschegesetzes mangels vorliegender Schwerekriminalität überhaupt möglich?

Das Geldwäschegesetz bestimmt in § 2 Abs. 1 GwG den Kreis der Normadressaten. Verpflichtete, für die das Geldwäschegesetz zur Anwendung gelangt, sind danach sowohl Kredit-, Finanzdienstleistungs- und Zahlungsinstitute als auch Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen. Anknüpfungspunkt für den Tatbestand der Geldwäsche ist dabei, dass der relevante Gegenstand aus einer rechtswidrigen Vortat herrührt. Der Gesetzgeber hat sich dabei dafür entschieden, diese relevanten Vortaten im Katalog des § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB abschließend aufzuzählen. Zu diesen zählt der Gesetzgeber auch die unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels gemäß § 284 StGB. Bestehen danach Anhaltspunkte eines Verpflichteten dafür, dass ein Vermögenswert aus einer strafbaren Handlung stammt, die eine Vortat der Geldwäsche darstellen könnte, bestimmt das Geldwäschegesetz, dass zwingend eine Verdachtsmeldung an die Zentralstelle für Finanztransaktionen (FIU) abzugeben ist, § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG.

15. Ist es zutreffend, dass das nicht zweifelsfrei bewiesene „illegale Glücksspiel“ kein Fall der Geldwäscheprevention (Terrorismusbekämpfung oder Schwermriminalität) ist?

Die Umstände, die eine geldwäscherechtliche Verdachtsmeldung gemäß § 43 GwG begründen, sind bewusst niedrigschwellig gehalten. Der für eine Meldung erforderliche Verdachtsgrad liegt unterhalb der Schwelle des strafprozessualen Anfangsverdachts nach § 152 Abs. 2 i. V. m. § 160 der Strafprozessordnung (StPO). Der Verpflichtete muss nicht die Gewissheit haben, dass eine Straftat begangen wird oder wurde. Vielmehr ist erforderlich, dass Tatsachen vorliegen, die auf eine solche Bewertung hindeuten. Hauptzweck der Verdachtsmeldung ist es nicht, in jedem Einzelfall möglicherweise inkriminierte Gelder bis zur endgültigen Klärung des Verdachts festzuhalten, sondern sachdienliche Hinweise zu erlangen. Die Bewertung, ob darüber hinaus ein Anfangsverdacht im strafprozessualen Sinne vorliegt, obliegt ausschließlich den Strafverfolgungsbehörden.

16. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass alle Aspekte der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, bevor Zahlungsdienstanbieter zu Payment Blocking sowohl in eigener Verantwortung als auch durch eine Verfügung aufgefordert werden?

Das Ministerium für Inneres und Sport leitet Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung ausschließlich in konkreten Einzelfällen unerlaubter Glücksspielangebote ein. Zahlungsdienstanbieter sind dabei stets nachrangig betroffen. Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung kommen erst in Betracht, wenn der verantwortliche Anbieter rechtswidriger Glücksspiele zuvor selbst vergeblich in Anspruch genommen wurde und die Vollstreckung, zumeist aufgrund der Ansässigkeit im Ausland, erfolglos geblieben ist.

Bei den Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung verfolgt das Ministerium für Inneres und Sport darüber hinaus bislang einen kooperativen Ansatz. Die betroffenen Zahlungsdienstanbieter sollen danach vorzugsweise im Rahmen ihrer eigenen Geschäftspolitik („compliance“) sicherstellen, dass ihr Zahlungsmittel nicht für unerlaubtes und bereits untersagtes Glücksspiel zur Verfügung steht. Es wird davon ausgegangen, dass Zahlungsdienstleister ein eigenes Interesse daran haben, über unternehmensinterne Richtlinien die Einhaltung der ihnen obliegenden gesetzlichen Bestimmungen zu gewährleisten.

Sofern sich jedoch im Einzelfall abzeichnet, dass der kooperative Ansatz nicht zum Erfolg führt, hat das Ministerium für Inneres und Sport weitere Schritte einzuleiten und den Erlass einer entsprechenden Untersagungsverfügung zu prüfen.

17. Welche Haftungsrisiken entstehen dem Zahlungsdienstanbieter beim Blocking in eigener Verantwortung?

Es ist nicht Aufgabe der Landesregierung, Art oder Umfang von Haftungsrisiken von Zahlungsdienstleistern einzuschätzen. Dies gilt auch für die Haftungsrisiken, die den Zahlungsdienstleistern freilich dadurch entstehen könnten, dass sie am Zahlungsverkehr mit unerlaubtem Glücksspiel mitwirken.

18. Haben Anbieter von Zahlungsdiensten gegenüber der Landesregierung in der Vergangenheit auf Haftungsrisiken hingewiesen?

Wie bereits ausgeführt, wurden mit Zahlungsdienstleistern im Rahmen des kooperativen Ansatzes Gespräche geführt. Da bei diesen Gesprächen keine Wortprotokolle geführt wurden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall ein Zahlungsdienstleister auch auf (pauschale) Haftungsrisiken hingewiesen haben könnte.

19. Welche Haftungsrisiken entstehen dem Land Niedersachsen, wenn es Payment Blocking in hoheitlicher Verantwortung durchsetzt?

Es ist originäre Aufgabe und unmittelbare gesetzliche Verpflichtung des Zahlungsdiensteanbieters, Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel zu unterbinden. Sofern ein Zahlungsdiensteanbieter dieser Verpflichtung nicht nachkommt und ein kooperatives Vorgehen scheitert, hat das Ministerium für Inneres und Sport als niedersächsische Glücksspielaufsichtsbehörde den Erlass einer Anordnung auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 i. V. m. § 9 a Abs. 2 Satz 2 GlüStV zu prüfen. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit werden gewahrt, indem zunächst gegen den Anbieter des unerlaubten Glücksspiels selbst vorgegangen wird und das Ministerium für Inneres und Sport nur dann, wenn eine Unterbindung des Glücksspielangebots wegen fehlender Vollstreckungsmöglichkeiten erfolglos bleibt, den Zahlungsdiensteanbieter nach dessen Anhörung in Anspruch nimmt (s. Antwort zu Frage 16). Das Ministerium für Inneres und Sport geht somit auf der Grundlage wirksamer Regelungen des GlüStV vor, beachtet bei der konkreten Einleitung von Maßnahmen zur Unterbindung von Zahlungsströmen die Eigenverantwortlichkeit der Zahlungsdiensteanbieter für ihre internen Geschäftsprozesse und berücksichtigt die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Das Ministerium für Inneres und Sport geht daher von der Rechtmäßigkeit seines Vorgehens aus.

20. Welche Daten muss ein Zahlungsdiensteanbieter speichern, um nachweisen zu können, dass eine Zahlung legal war?

Es bedarf keines Nachweises, dass eine bestimmte Zahlung erlaubt war. Es ist gesetzliche Verpflichtung des Zahlungsdiensteanbieters, in eigener Verantwortung die Transaktionen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel zu identifizieren und zu unterbinden. Welche Kunden- und Geschäftsdaten er dazu intern wie verarbeitet, obliegt dem Unternehmen.

21. Wie lange muss der Anbieter die Zahlungsvorgänge speichern?

Die Vorgaben zur Speicherung von Zahlungsdaten richten sich nach den allgemeinen Regeln des Finanzverkehrs. Darüber hinausgehende spezifisch glücksspielrechtliche Speicherpflichten sind nicht normiert und auch nicht erforderlich. Das Ministerium für Inneres und Sport verlangt von den betreffenden Zahlungsdiensteanbietern keinen Nachweis über die Rückabwicklung bereits durchgeführter rechtswidriger Transaktionen, sondern erwartet die Umsetzung des geltenden gesetzlichen Mitwirkungsverbot für die Zukunft.

22. Wie bewertet die Landesregierung den Umstand, dass Zahlungsanbieter für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs bei Onlineglücksspielen Gebühren erheben?

Die Erhebung gesonderter Gebühren für bestimmte Transaktionen ist eine unternehmerische Entscheidung, die die Identifizierung und Zuordnung dieser Transaktionen - in diesem Fall: zum Onlineglücksspiel - voraussetzt. Die Bewertung unternehmerischer Entscheidungen ist jedoch nicht Aufgabe der Landesregierung. Gleichwohl wird hier deutlich, dass Zahlungsdiensteanbieter ganz offenbar bestimmte Zahlungen konkret dem Glücksspiel zuordnen können.

23. Hält die Landesregierung das nationale Recht - auch im Hinblick auf die 5. EU-Geldwäscherichtlinie - für ausreichend, um das Mitwirkungsverbot der Zahlungsdiensteanbieter rechtssicher durchzusetzen, wie dies in einigen europäischen Ländern und nach Genehmigung durch die EU-Aufsichtsbehörde praktiziert wird?

Die Landesregierung sieht sich in ihrem Vorgehen insbesondere durch die aktuellen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017 (s. Fragen 2 und 9) bestätigt. Dem steht auch die Richtlinie 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 (5. EU-Geldwäscherichtlinie) nicht entgegen. Die Richtlinie zielt auf eine Verstärkung von Maßnahmen für eine wirksamere und umfassendere Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Durch

verstärkte Sorgfaltspflichten, die Erweiterung des Kreises der Verpflichteten sowie die Einführung zentraler Register werden die rechtlichen Vorgaben dabei nicht nur verschärft, sondern auch transparenter gestaltet.

24. Ist es zutreffend, dass EU-Ausländer, die in ihrem Heimatland unter einer unionsrechtskonformen Regulierung am Glücksspiel teilnehmen können, vom Financial Blocking in Deutschland betroffen sein können?

Ja, etwa wenn sie in Deutschland am unerlaubten Glücksspiel teilnehmen.

25. Welche Haftungsrisiken entstehen bei dem Betreiber?

Es ist nicht Aufgabe der Landesregierung, Haftungsrisiken von Veranstaltern zu taxieren, die in Deutschland unerlaubtes Glücksspiel betreiben bzw. veranstalten.

26. Hat die Landesregierung Kenntnis darüber, wie wirksam das Instrument des Payment Blocking in den Ländern ist, in denen es bereits angewandt wird?

Das Instrument der Zahlungsunterbindung wird auch in anderen Ländern eingesetzt. Konkrete Aussagen oder gar belastbare Studien zur Wirksamkeit von Zahlungsunterbindungsmaßnahmen in anderen Ländern liegen der Landesregierung jedoch nicht vor.

27. Konnte dort der Marktanteil des sonstigen Onlineglücksspiels tatsächlich reduziert werden, bzw. konnte das sonstige Onlineglücksspiel unterbunden werden?

Umfassende Daten aus anderen Länder liegen weder zu Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung vor (s. Antwort zu Frage 26) noch zur Entwicklung des dortigen Online-Marktes.

28. Ist die Landesregierung angesichts der Marktentwicklung bereit, auch beim sonstigen Onlineglücksspiel den Weg der Legalisierung, verbunden mit einer starken Regulierung, zu gehen, und gibt es hierzu bereits erste Überlegungen, die mit den anderen Bundesländern verhandelt werden könnten?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 der Drucksache 18/607 ausgeführt wurde, sieht die Landesregierung hier keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Dem grundsätzlichen Internetverbot für Onlineglücksspiele liegt die gesetzgeberische Annahme zugrunde, dass solche Spiele eine hohe Manipulationsanfälligkeit sowie ein herausragendes Suchtpotenzial aufweisen sowie für eine Nutzung zu Zwecken der Geldwäsche anfällig sind (Drs. 16/4795, S. 73). Bisher fehlen belastbare Erkenntnisse, dass mit einer Liberalisierung die Ziele im Sinne des § 1 GlüStV besser erreicht werden können.

(Verteilt am)