

*Bochumer Gespräch zu
Glücksspiel und Gesellschaft |*

Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung | Technical aspects of Online-Gambling regulation

Robin Anstötz

Florian Tautz

Professor Dr. Matthias Rossi

Professor Dr. Markus Thiel

#BochumerGespräch | #BochumConference

GLÜG

16:00 – 18:00

Programm |

Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft 2023 – Jahrestagung des Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft

20. bis 22. September 2023

GLÜG INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT

Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung

Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht
sowie Gesetzgebungslehre

Juristische Fakultät, Universität Augsburg

01

EINFÜHRUNG

Grundprobleme der Regulierung von Online-Glücksspiel

- Vorbemerkung: „technische Aspekte“ einschließlich gesetzestechnischer und rechtlicher Probleme
- Entkoppelung von Raum (und Zeit), allgemeines Problem der rechtlichen „Regulierung des Internet“
- leichte technische Umgehungsmöglichkeiten von Geolokalisation, Netzsperrern etc.
- beschränkte Einfluss-, Kontroll- und vor allem Durchsetzungsmöglichkeiten der nationalen Glücksspielaufsicht

→ Frage der Regulierungsfähigkeit von Online-Glücksspiel

→ keine Frage der Regulierungsnotwendigkeit: Durchsetzung der Ziele des GlüStV:

1. Suchtbekämpfung
2. Kanalisierung des natürlichen Spielbetriebs, Schwarzmarkt看ämpfung
3. Jugend- und Spielerschutz
4. Manipulationsverhinderung
5. Integritätswahrung des Sports

→ Frage der Regulierungsebene – Länder, Bund, EU

→ Frage der Regulierungskonsequenz und -kohärenz

Instrumente der Regulierung von Online-Glücksspiel

Allgemeine Instrumente: Erlaubnisse, Verbote etc.

Spielerregulierung

- Spielerkonto
- verpflichtende Selbstlimitierung
- Aktivitätsdatei
- Safe-Server
- ...

Anbieterregulierung

- Werberegulierung
- [Regulierung des Zahlungsverkehrs](#)
- IP-Blocking
- Privatrechtliche Durchsetzung
- ...

Spielformspezifische Regulierung

- Sportwetten im Internet
- Pferdewetten
- Virtuelle Automaten Spiele
- Online-Poker
- Online-Casinospiele
- ...

Inanspruchnahme Dritter: Access-Provider, Zahlungsdienstleister

02

RECHTLICHER RAHMEN

Änderungen im GlüStV 2021

Änderung: Erlaubnisfähigkeit von Online-Glücksspiel

GlüStV 2012

umfassendes Verbot des Veranstaltens und Vermittelns von Online-Glücksspiel

GlüStV 2021

Erlaubnisfähigkeit von

- Eigenvertrieb und Vermittlung von Lotterien,
- Veranstaltung, Vermittlung und Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten
- Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten spielen und Online-Poker

Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten.

Kontinuität: Einbindung von Zahlungsdienstleistern

- keine wesentliche Änderung
- erleichterter Zugriff der Glücksspielaufsicht auf Zahlungsdienstleister:
- keine vorherige Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers mehr erforderlich

Normative Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Kernregelungen

§ 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV

Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) **sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten.**

§ 4 Abs. 1 Satz 3 GlüStV

Bietet ein Veranstalter oder Vermittler von öffentlichen Glücksspielen neben unerlaubtem Glücksspiel auch sonstige Leistungen in der Weise an, die es am Zahlungsverkehr Beteiligten nicht ermöglicht, den Zahlungsverkehr vollständig unterscheidbar und getrennt nach den Angeboten abzuwickeln, **ist die Mitwirkung am Zahlungsverkehr auch für die sonstigen Leistungen verboten.**

§ 9 Abs. 1 Nr. 4 GlüStV

Die Glücksspielaufsicht kann den am Zahlungsverkehr Beteiligten ... nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen, *ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht bedarf*; dies gilt auch in den Fällen des § 4 Absatz 1 Satz 3;

Normative Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Flankierende Regelungen

§ 6b Abs. 4 GlüStV

Zahlungen auf ein oder von einem Spielkonto dürfen ausschließlich von einem Zahlungskonto nach § 1 Absatz 17 des **Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes**, das auf den Namen des Spielers bei einem Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 3 des **Geldwäschegesetzes** errichtet worden ist, geleistet werden. Ein- oder Auszahlungen über anonyme Zahlungsmittel sind im Fernvertrieb nicht zulässig.
→ vgl. auch § 16 GWG

§ 28a Abs. 1 Nr. 2 GlüStV

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 4 Absatz 1 Satz 2 oder 3 an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel mitwirkt,

§ 59 ZAG

(1) Betreiber von Zahlungssystemen und Zahlungsdienstleister dürfen personenbezogene Daten verarbeiten, soweit das zur Verhütung, Ermittlung und Feststellung von Betrugsfällen im Zahlungsverkehr notwendig ist.
im Übrigen:

- Einwilligung
- Datenschutzrecht

Normative Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Limitierende / konfligierende Regelungen



Gerichtsentscheidungen zur Einbindung von Zahlungsdienstleistern

BGH, Beschluss vom 13. September 2022 – XI ZR 515/21

- Der Begriff des „Mitwirkens“ in § 4 Abs. 1 Satz 2 Fall 2 GlüStV 2011 umfasst die technische Abwicklung von Zahlungsdiensten, die im (auch verbotenen) Online-Glücksspiel gewöhnlich verwendet werden, z.B. Kreditkartenzahlungen.
- Das Verbot des „Mitwirken“ i.S.d. § 4 Abs. 1 Satz 2 Fall 2 GlüStV erfasst in diesem Zusammenhang auch das Recht des Zahlungsdienstleisters, „das Zahlungskonto mit dem aus der Ausführung des Zahlungsvorgangs resultierenden Aufwendungsersatzanspruch zu belasten“.
- Ein Verstoß gegen § 4 Abs. 1 Satz 2 durch den Zahlungsdienstleister, der damit den vom Spieler autorisierten Zahlungsvorgang ausführt, führt nicht zur Nichtigkeit der Autorisierung nach § 134 BGB.
- § 4 Abs. 1 Satz 2 Fall 2 GlüStV adressiert nur den Zahlungsdienstleister, nicht den Zahlungsdienstnutzer; das in der Vorschrift geregelte Verbot soll nicht in das zivilrechtliche Schuldverhältnis zwischen den beiden eingreifen.

Gerichtsentscheidungen zur Einbindung von Zahlungsdienstleistern

VG Hannover, Urteil vom 13. Januar 2023 – 10 A 3386/20

- Klage (einer Finanzdienstleisterin) gegen eine Untersagungsverfügung, die der Klägerin die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagt.
- Klägerin rügt die Unbestimmtheit der Untersagung. Es sei tatsächlich unmöglich und datenschutzrechtlich unzulässig, dem geforderten Verhalten nachzukommen.
- Die Klage ist bereits wegen Verfristung unzulässig.
- Die Untersagungsverfügung sei hinreichend bestimmt; es sei nicht zwingend notwendig, dass sie Vorgaben zum „wie“ der Umsetzung enthalte; es könne offengelassen werden, wie die technische Umsetzung des Verbots.
- keine vertieften Auseinandersetzungen mit dem Datenschutzrecht:

„Die Glücksspielanbieter können zudem die Standortdaten der Spielenden erheben, indem sie vor Spielbeginn eine den Anforderungen der DS-GVO genügende Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit. a) DS-GVO hierzu von diesen einholen.“

Normative Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Limitierende / konfligierende Regelungen



03

GRUNDPROBLEME DER EINBINDUNG VON ZAHLUNGSDIENSTLEISTERN

Grundprobleme der Regulierung von Online Glücksspiel

Arten der Einbindung von Zahlungsdienstleistern

- förmliche Einbindung „Anordnungen im Einzelfall“ (§ 9 Abs. 1 S. 2 GlüStV) in Gestalt konkret-individueller Mitwirkungsverbote (durch Verwaltungsakt)
- informelle „Absprachen“ mit den Zahlungsanbietern
- Veröffentlichung von Listen über unerlaubtes Glückspielangebot („Blacklists“)
- Veröffentlichung von Listen über erlaubtes Glücksspiel („Whitelists“) – vgl. nun § 9 Abs. 8 GlüStV
- Bereitstellung von intern geführten „Anbieterdossiers“
- Verpflichtung zu horizontalen Regelungen: ABG-Klauseln

- Kernproblem: Differenzierung zwischen erlaubtem und unerlaubtem Glücksspiel

Grundprobleme der Regulierung von Online Glücksspiel

Technische Möglichkeiten der Verhinderung von Zahlungen

- Zahlungsströme über „Merchant Category Code“ (MCC) 7995 identifizieren und blockieren
- „Blacklists“ – Verantwortung für Unterscheidung bei Glücksspielaufsicht diese Unterscheidung
- „Whiteelists“ – Restverantwortung bei Zahlungsdienstleistern
- an E-Wallet-Herausgeber gerichtetes Verbot, überhaupt mit unerlaubten Glücksspielanbietern Verträge zu schließen
- an Prepaid-Karten gerichtetes Verbot, Zahlungen an illegale Glücksspielanbieter vorzunehmen
- Überweisungen in Zusammenhang mit illegalem Glücksspiel könnten unterbunden werden, wenn die Transaktionen anhand bestimmter Begriffe eindeutig als solche identifizierbar sind.
- Sperrung der Bankkonten der Spieler

Grundprobleme der Regulierung von Online Glücksspiel

Kernfrage: Unterscheidung von erlaubtem / nicht erlaubtem Glücksspiel

- Unterscheidung nur mit einer Reihe von Informationen möglich, also mit umfassender Verarbeitung von Daten:
- mehr Daten notwendig als diejenigen, die im Rahmen der Vertragsbeziehungen erforderlich sind
- auch insofern Zweckbindung
- konkreter Zahlungszweck
- konkreter Spielteilnehmer inkl. Alter
- Erlaubnis des Anbieters
- Aufenthaltsort des Spielers im Zeitpunkt der Spielteilnahme
- notwendig sind umfassende Monitoring-Systeme / Algorithmen

- Verantwortung für Differenzierung erlaubtes/unerlaubtes Glücksspiel?

04

DATENSCHUTZRECHTLICHE BEWERTUNG

Anwendbarkeit der DSGVO

- maßgebliches Datenschutzrecht seit dem 25.5.2018: DSGVO
- räumliche Anwendbarkeit
- sachliche Anwendbarkeit: keine Bereichsausnahme
- BDSG als ergänzender Maßstab (partielle Öffnungsklauseln)

Zulässigkeit der notwendigen Datenverarbeitung

1. Einwilligung?
2. Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung?
3. Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung?
 - Unbestimmtheit
 - Unverhältnismäßigkeit
4. Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe?
5. Wahrnehmung berechtigter Interessen?

Zweckändernde Nutzung vorhandener Daten

- Zweckbindung bereits vorhandener Daten
- keine Grundlage für zweckändernde Weitergabe

05

AUSBLICK

Datenschutzkonforme Anwendung des GlüStV?

- Praxis: Aktivierung des § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV durch Gebrauch der Befugnis des § 9 Abs. 1 Nr. 4 GlüStV?
- objektive, bußgeldbewehrte Verpflichtung ist der Ermächtigung vorgelagert
- im Übrigen: Glücksspielbehörde ist auf Informationen der Zahlungsanbieter angewiesen, um Whitelists erstellen zu können
- zweifelhafte Praxis im (Dunkel-) Graubereich

Notwendigkeit einer GlüStV-übergreifenden Kohärenz

- Politische Regulierung nur im rechtlichen Rahmen
 - rechtlicher Rahmen anpassungsfähig
 - Problem: Kompetenzverteilung
 - Lösung: Kompetenzübergreifende Gesamtlösung
 - keine Abstriche an rechtsstaatliche Grundsätze
-
- im Übrigen: Glücksspielrecht nicht nur vom Missbrauch her denken

Programm |

Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft 2023 – Jahrestagung des Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft

20. bis 22. September 2023

GLÜG INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT

Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung

Einbindung von Zahlungsdienstleistern

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht
sowie Gesetzgebungslehre

Juristische Fakultät, Universität Augsburg