

April 2025

20. Jahrg.

71732

Seite 93-212

# ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  
*European Journal of Gambling Law*

# 2

- 93 *Prof. Dr. Christian Koenig*  
**Payment-Blocking – hinzunehmende Kollateralschäden am völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip?**  
*Prof. Dr. Johannes Dietlein*
- 94 **„Lenkung“ versus „Kanalisierung“**  
*Prof. Dr. Jens M. Schmittmann*
- 101 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2024/2025**  
*Dr. Benedikt M. Quarch*
- 108 **Die Lex Malta vor dem EuGH – Quo Vadis „Bill 55“?**  
*Jochen Staschewski und Dr. Carsten Bringmann*
- 114 **Der deutsche Glücksspielmarkt im Bund-Länder-Verhältnis**  
*Niclas-Andreas Müller und Dr. Robert Wilkens*
- 119 **Auswirkungen des EU-Geldwäschepakets auf Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen**  
*Frieder Backu und Yannick Skulski*
- 126 **Glückliches Händchen oder Irrwege in der Glücksspielregulierung?**  
*Nikolai Kühner*
- 129 **Vergnügenssteuerschraube bis zum Exzess? – Kommunale Abgaben vs. Ziele des Glücksspielstaatsvertrags**  
*Florian Tautz*
- 134 **Financial-Blocking – welche Rolle spielt die Bekanntgabe?**
- 139 **Besteuerung virtuellen Automatenspiels ist verfassungs- und unionsrechtskonform**  
BFH, Beschl. v. 29.1.2025 – IX B 93/24 (AdV)
- 141 **Mindestabstandsgebot für Wettvermittlungsstellen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen in NRW ist verfassungs- und unionsrechtskonform**  
OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6.11.2024 – 4 A 2279/22
- 156 **Rechtmäßige Payment-Blocking Verfügung gegenüber in der Schweiz ansässigem Zahlungsauslösedienst**  
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 2.12.2024 – 3 M 169/24
- 163 **Zuständigkeit für Entscheidung über Erteilung von Erlaubnissen für Zweit- und Sofortlotterien obliegt der GGL**  
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 3.12.2024 – 6 A 10326/24.OVG
- 178 **Auskunftsverlangen nach DS-GVO zur Vorbereitung der Rückforderung verlorener Einsätze aus Online-Glücksspielen**  
OLG Düsseldorf, Beschl. v. 2.12.2024 – I-16 W 93/23
- 193 **Einsehbarkeitsgebot für Wettvermittlungsstellen in NRW ist verfassungs- und unionsrechtskonform**  
VG Düsseldorf, Urt. v. 10.12.2024 – 3 K 168/23
- 202 **Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Art. 56 AEUV mit Blick auf Online-Casinospiele unter dem Regelungsregime des GlüStV 2012**  
LG Erfurt, Beschl. v. 23.12.2024 – 8 O 392/23
- 205 **Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Art. 56 AEUV mit Blick auf Sportwetten unter dem Regelungsregime des GlüStV 2012**  
LG Erfurt, Beschl. v. 7.1.2025 – 8 O 515/24
- 210 *Anmerkung von Prof. Dr. Clemens Weidemann*

## Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

## Schriftleiter

VorsRiVG Dr. Felix B. Hüsken

## Summary

More often than not, municipalities try to not only use entertainment tax as a source of income, but also as a tool to steer behaviour and contain gambling addiction by reducing the amount of gambling offered in their district, which is an important governmental task. Raising the entertainment tax rate is well within their rights, as long as the tax doesn't have a „strangling effect“. This is the case when the tax rate makes economic activity impossible by not leaving an acceptable profit for the businessmen.

Despite a continuous increase in entertainment tax rate in recent years, courts so far have been hesitant to rule a tax having „strangling effect“ by shifting the focus away from economic figures towards the trend of the overall amount of

gambling offered within a district, making proofing a „strangling effect“ more and more difficult.

The goal of the State Treaty on Gambling not only consists of battling gambling addiction, but also of channelling players towards the lawful offer and of combating the black market. As the lawful offer declines, the black market inclines, reducing channelling effects and negating any effects on containing gambling addiction, as the reduction of lawful gambling offers has no effect on gambling associated issues in society. Therefore, municipalities should refrain from using entertainment tax as a steering tool. But as long as municipalities take into account the boundaries set forth by the courts, prospects of success of judicial proceedings against entertainment tax assessments are very low, regardless of the reasoning for raising tax rates.

Florian Tautz, Bochum\*

# Financial-Blocking – welche Rolle spielt die Bekanntgabe?

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) berichtet von einem Beschluss des VG Halle v. 2.10.2024<sup>1</sup>, in dem dieses den Antrag eines in der Schweiz ansässigen Zahlungsdienstleisters auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen eine Untersagungsverfügung der GGL nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 ablehnt. Der Beschluss und seine Einordnung durch die GGL werfen die Frage auf, welche Rolle die Bekanntgabe für das Instrument des Financial-Blockings spielt.

## I. Die Regelung des sog. Financial-Blockings

§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 normiert das sogenannte Financial- oder auch Payment-Blocking<sup>2</sup>, ein gegenüber der Generalklausel nach § 9 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021<sup>3</sup> spezielles Instrument<sup>4</sup> der Glücksspielaufsicht. Mit dieser Maßnahme kann die Behörde 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, 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 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021.

Financial-Blocking ermöglichte bereits § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2012. Im GlüStV 2021 wurde lediglich ergänzend klargestellt, dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen nicht bedarf.<sup>5</sup>

## II. Problemaufriss

### 1. VG Halle, Beschl. v. 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL

In dem Sachverhalt, der dem Beschluss zugrundeliegt, erließ die GGL einen Untersagungsbescheid gegenüber einem Zahlungsdienstleister mit Sitz in der Schweiz. Der Bescheid

enthält u. a.<sup>6</sup> eine allgemeine Verfügung, wonach „der Antragstellerin, den mit ihr verbundenen Unternehmen oder von ihr beauftragten Dritten sowie sonstigen Rechtsnachfolgern untersagt wird, an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubten [sic] Glücksspiel mitzuwirken.“<sup>7</sup> Zuvor erfolgte eine Bekanntgabe konkreter unerlaubter Angebote, an denen der Zahlungsdienstleister mitgewirkt hatte. Dieser wandte sich mit einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO gegen den Bescheid. Das VG Halle lehnt den Antrag jedoch ab. Die Rechtmäßigkeit der Verfügung begegne bei summarischer Prüfung keinen ernstlichen Zweifeln.<sup>8</sup> Bezüglich der allgemeinen Untersagungsverfügung erklärt das Gericht, dass dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt werde, da anhand der White-List erkennbar sei, welche Angebote erlaubt bzw. unerlaubt sind, und sich die Untersagungsverfügung eindeutig auf die Mitwirkung bezüglich jeglicher Vertragsbeziehungen zu unerlaubten Glücksspielanbietern beziehe.<sup>9</sup> Das Gericht problematisiert

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 VG Halle, 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL, ZfWG 2025, 182 ff.

2 Die Begriffe werden synonym verwendet, vgl. zum Payment-Blocking Liesching, ZfWG 2023, 329; und zum Financial-Blocking Peters, ZfWG 2024, 16.

3 Vgl. Peters, in: Dietlein/Ruttig, GlücksspielR, 3. Aufl. 2022, § 9 GlüStV Rn. 8.

4 Nr. 1–5 normieren sog. Standardbefugnisse, Peters, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 9 GlüStV Rn. 18.

5 LT NRW Drs. 17/11683, S. 166; Vgl. auch Peters, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 9 GlüStV Rn. 34.

6 Offenbar enthält der streitgegenständliche Untersagungsbescheid der GGL einen Tenor zu 1. und einen Tenor zu 2. Die Verfügung zu 1. nennt konkrete Webseiten, die zuvor auch in einem gesonderten Schreiben bekanntgegeben wurden, vgl. zur Verfügung zu 1. VG Halle, 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL, ZfWG 2025, 182 ff. Der Tenor zu 2. hingegen enthält eine allgemeine Verfügung, vgl. zur Verfügung zu 2. S. 191. Die GGL zielte in ihrer Pressemitteilung offenbar auf die zweite Verfügung ab, die somit auch für die vorliegende Frage von Interesse ist.

7 VG Halle, 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL, ZfWG 2025, 182 ff.

8 VG Halle, 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL, ZfWG 2025, 182 ff.

9 VG Halle, 2.10.2024 – 7 B 142/24 HAL, ZfWG 2025, 182 ff. Die Beschwerde gegen den Beschluss des VG Halle wurde durch das OVG

jedoch nicht, ob nach einer Bekanntgabe konkreter Glücksspielangebote eine allgemeine Untersagungsverfügung erfolgen darf.

## 2. Die Pressemitteilung der GGL

Die GGL berichtet von der gerichtlichen Bestätigung ihrer Entscheidung, „die einem [...] Zahlungsdienstleister untersagt, nicht nur an konkret bekannten, sondern auch an sämtlichen unerlaubten Glücksspielangeboten mitzuwirken“. Sie betrachtet den Beschluss in ihrer Pressemitteilung vom 14.10.2024<sup>10</sup> insbesondere wegen der Bestätigung der allgemeinen Verfügung als „bemerkenswert, da üblicherweise eine vorherige Bekanntgabe konkreter Glücksspielangebote erforderlich“ sei, und führt aus: „Angesichts der weitverbreiteten Mitwirkung des betroffenen Zahlungsdienstleisters bei unerlaubtem Glücksspiel war es jedoch notwendig, die Untersagungsverfügung auf einen breiteren Rahmen auszuweiten.“

## 3. Ungereimtheiten mit Blick auf den Wortlaut

Das VG Halle bestätigt somit (vorläufig) eine allgemeine Untersagungsverfügung, die auf eine vorherige, auf spezielle Glücksspielangebote bezogene Bekanntgabe gefolgt ist, sodass die allgemeine Untersagungsverfügung über den durch die Bekanntgabe gesetzten Rahmen hinausgeht. Gerade darin erkennt die GGL eine große Erleichterung im Einsatz des Financial-Blockings, wenn sie ausführt, dass „üblicherweise eine vorherige Bekanntgabe konkreter Glücksspielangebote erforderlich“<sup>11</sup> sei.

Der Blick auf den Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 offenbart jedoch, dass die Norm tatsächlich nicht zwischen solchen Fällen differenziert, die i. S. d. Einordnung der GGL „üblicherweise“ einschlägig sind, und solchen, die – korrelativ dazu – nur ausnahmsweise einschlägig sind. Ein solches Regel-Ausnahme-Verhältnis sollte jedoch gesetzlich ausformuliert sein. Immerhin bewegt sich die in Rede stehende Untersagungsverfügung auf dem Spielfeld der Eingriffsverwaltung, auf dem der Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG eine besondere Bedeutung einnimmt.<sup>12</sup> Auch das VG Halle deutet in seinem Beschluss kein Regel-Ausnahme-Verhältnis an.

Andererseits ergibt sich ebenfalls nicht aus dem Wortlaut der Norm, dass zwischen der Bekanntgabe der Angebote und der darauf folgenden Untersagungsverfügung ein Zusammenhang bestehen muss. Auch ein systematischer Vergleich der Ermächtigungsgrundlage für das Financial-Blocking mit derjenigen für Netzsperrungen nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 spricht gegen die Notwendigkeit eines solchen Zusammenhangs. Anders als Nr. 4 stellt Nr. 5 diesen gerade her („nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“). Insofern mutet die Rechtsauffassung der Behörde in Bezug auf die „üblicherweise“ zu betrachtenden Fälle sogar strenger an, als es der bloße Wortlaut hergibt.

## 4. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Bekanntgabe und der Untersagungsverfügung

Aus den aufgezeigten Ungereimtheiten ergibt sich die Frage, ob die von der Untersagungsverfügung betroffenen Glücksspielangebote mit denen übereinstimmen müssen,

die zuvor bekanntgegeben wurden und die Untersagungsverfügung also nicht über den Rahmen hinausgehen darf, den die vorherige Bekanntgabe gesetzt hat. Zudem fragt sich, ob trotz des eindeutigen Wortlauts Gründe für ein Regel-Ausnahme-Verhältnis sprechen.

Im Geltungszeitraum des GlüStV 2012 haben diese Fragen noch keine große Rolle gespielt. Das Financial-Blocking ist lange Zeit nicht umfassend angewendet worden.<sup>13</sup> Zum einen lag dies an Schwierigkeiten für den Zahlungsdienstleister, eine Zahlungsunterbindung umzusetzen, zum anderen wurden Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme geäußert.<sup>14</sup> Erst im Jahr 2019 erfolgte die erste Untersagung der Mitwirkung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel gegenüber einem Zahlungsanbieter.<sup>15</sup>

## III. Die Auffassungen anderer Gerichte

### 1. VG Hannover, Urt. v. 13.1.2023 – 10 A 3386/20

Das VG Hannover stand in einem ähnlichen Fall – jedoch bereits in der Hauptsache und nicht bloß in einer Eilentscheidung – vor derselben Fragestellung. Streitgegenstand war eine Untersagungsverfügung vom 13.4.2020, sodass zunächst noch der GlüStV 2012 Anwendung fand. Gleichwohl hat das VG Hannover die Untersagungsverfügung als Dauerverwaltungsakt auch an dem neuen GlüStV 2021 gemessen.<sup>16</sup>

LSA, 2.12.2024 – 3 M 169/24, ZfWG 2025, 156 zurückgewiesen. Das OVG geht in diesem Beschluss jedoch nicht tiefergehend auf das Verhältnis zwischen der Bekanntgabe und der darauf folgenden Untersagungsverfügung ein.

10 Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, PM v. 14.10.2024, abrufbar unter <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/news/ggl-erzielt-rechtlichen-erfolg-gegen-schweizer-zahlungsdienstleister> (zuletzt abgerufen am 25.2.2025).

11 GGL, PM v. 14.10.2024 (Fn. 10).

12 *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 44 Rn. 46 ff.

13 *Rock*, ZfWG Sb 3-4/2018, 20, 20, „bislang kaum praktiziert“.

14 Starke Bedenken äußern *Bolay/Pfütze*, in: *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, § 4 GlüStV Rn. 48 ff. und *C. Hambach/Brenner*, in: *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014, § 9 GlüStV Rn. 58 ff.; datenschutzrechtliche Bedenken äußern z. B. *Weichert*, Datenschutzrechtliche Bewertung der Regelungen zum „Financial Blocking“ zur Verhinderung illegalen Glücksspiels im Internet, 16.1.2015, abrufbar unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/860-Datenschutzrechtliche-Bewertung-der-Regelungen-zum-Financial-Blocking-zur-Verhinderung-illegalen-Gluecksspiels-im-Internet.html> (zuletzt abgerufen am 17.12.2024) und *Rossi/Sandhu*, ZD 2018, 151; vgl. mit Blick auf die Reichweite der Maßnahme auch *Korte*, in: *Gebhardt/Korte*, Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, § 24 Rn. 91 f.; vgl. positiv hinsichtlich der Umsetzbarkeit *Rock*, ZfWG Sb 3-4/2018, 20, 23 m. w. N., der unter Verweis auf eine „transparent[e]“ Zahlungspraxis durch die Glücksspielanbieter, die fortschreitende Digitalisierung und die gesonderten Gebühren für Glücksspieltransaktionen durch Banken und Kreditkartenunternehmen Zweifel daran äußert, dass sich die Umsetzung tatsächlich derart schwierig gestaltet; *Kemper*, Verbotenes Online-Glücksspiel und verbotene Zahlungen, 2022, S. 99, hält den „pauschale[n] Verweis auf die Nichterkennbarkeit entsprechender Zahlungen“ nicht für überzeugend; das OVG LSA, 26.10.2023 – 3 M 72/23, ZfWG 2024, 72, 75 geht ebenfalls davon aus, dass Zahlungsdienstleister „Möglichkeiten [haben], Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel zu unterbinden“.

15 Vgl. InnenMin. Nds., PM v. 17.6.2019, abrufbar unter <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/online-casino-niedersachsen-untersagt-erstmalig-zahlungsanbieter-mitwirkung-an-zahlungsverkehr-177732.html> (zuletzt abgerufen am 17.12.2024); vgl. dazu auch *Hendricks/Lüder*, ZfWG 2020, 216, 217.

16 VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 322, 324, 328.

Das VG Hannover billigte die Untersagungsverfügung, welche die Mitwirkung auch an den Angeboten untersagte, die über die in dem konkreten Fall bekanntgegebenen hinausgingen.<sup>17</sup> Das Gericht konstatierte unter Bezugnahme auf die alte Rechtslage, dass die Untersagung, „nicht deshalb ‚überschüssig‘ [sei], da ihr [– der Klägerin –][...] zuvor nur bekanntgegeben worden sei, dass [...] [konkret benannte Angebote] unerlaubtes Glücksspiel darstellten.“ Der Wortlaut lasse „eine solche umfassende Untersagung“ zu, „wenn die Mitwirkung an einzelnen unerlaubten Glücksspielangeboten [...] bekanntgegeben worden ist“<sup>18</sup>. In Bezug auf die neue Rechtslage kam das VG Hannover zu keinem anderen Ergebnis.<sup>19</sup>

Der bloße Wortlaut der Norm widerspricht einer solchen Auslegung nicht – legt sie vielleicht sogar nahe. Der relevante Passus aus § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 („nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen“) verlangt, wie bereits aufgezeigt, keinen Zusammenhang zwischen den zuvor bekanntgegebenen Angeboten und denjenigen, an denen die Mitwirkung sodann untersagt wird.

## 2. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 26.10.2023 – 3 M 72/23

Das OVG Sachsen-Anhalt setzte sich ebenfalls im Jahr 2023 mit dem Financial-Blocking auseinander, die Konstellation war jedoch eine andere. Die zugrundeliegende Untersagungsverfügung vom 22.12.2022 bezog sich zwar – soweit ersichtlich – ausschließlich auf die zuvor bekanntgegebenen Glücksspielangebote, gleichwohl ließ das Gericht in Verhältnismäßigkeitserwägungen erkennen, dass es eine Untersagungsverfügung gegen die Mitwirkung an Zahlungen für eine unbestimmte Zahl von unerlaubten Glücksspielangeboten für möglich hält.<sup>20</sup>

## IV. Die Erläuterungen zum GlüStV

### 1. Die Erläuterungen zum GlüStV 2021

Obgleich der Wortlaut der Norm also dem Verständnis des VG Hannover und wohl auch des VG Halle sowie des OVG Sachsen-Anhalt nicht entgegensteht, deuten die Erläuterungen zum GlüStV 2021 in eine andere Richtung. Zu § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 führen sie aus: „Sofern die am Zahlungsverkehr Beteiligten dem nach § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3 bestehenden Mitwirkungsverbot nicht nachkommen, kann die zuständige Behörde ihnen gegenüber nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 eine vollstreckbare Untersagungsverfügung aussprechen, sofern ihnen zuvor die *betroffenen* unerlaubten Glücksspielangebote von der Glücksspielaufsichtsbehörde bekanntgegeben wurden.“<sup>21</sup> Entscheidend ist die Bedeutung des Wortes „betroffenen“. Bezieht es der Staatsvertragsgeber in seinen Erläuterungen nämlich auf die unerlaubten Glücksspielangebote, die von der Untersagungsverfügung *betroffen* sind, wird sehr wohl – anders als es eben der Gesetzeswortlaut vorgibt – ein Bezug zwischen einerseits denjenigen Glücksspielangeboten, an denen die Mitwirkung untersagt wird, und andererseits denjenigen, die zuvor bekanntgegeben worden sind, hergestellt. Ein anderes Verständnis dieses Wortes ist fernliegend. Die Er-

läuterungen des GlüStV 2021 identifizieren also die von der Untersagungsverfügung betroffenen Glücksspielangebote mit denen, die zuvor von der GGL bekanntgegeben worden sind – und zwar ohne ein Regel-Ausnahme-Verhältnis herzustellen.

### 2. Die Erläuterungen zum GlüStV 2012

Trotz gleichen Gesetzeswortlauts des hier interessierenden Passus' auch in der alten Fassung des GlüStV fehlt die Herstellung des Bezugs zwischen den bekanntgegebenen Glücksspielangeboten und denjenigen, auf die sich die Untersagungsverfügung bezieht, in den Erläuterungen zum GlüStV 2012.<sup>22</sup> Der Staatsvertragsgeber führte lediglich aus, dass vor der Inanspruchnahme „die Mitwirkung an unerlaubten Glücksspielangeboten von der Glücksspielaufsichtsbehörde mitgeteilt wurde.“<sup>23</sup> Allerdings verlangte der Staatsvertragsgeber auch, dass zuvor der Veranstalter oder Vermittler des unerlaubten Angebots vergeblich in Anspruch genommen wurde.<sup>24</sup> Die Inanspruchnahme des am Zahlungsverkehr Beteiligten kam also – anders als nach dem GlüStV 2021 – nur subsidiär in Betracht. Für die hier untersuchte Fragestellung ergibt sich daraus, dass die Notwendigkeit der vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers des unerlaubten Glücksspielangebots ebenfalls eine begrenzende Wirkung hat und dem Erlass allgemeiner Untersagungsverfügungen gegenüber dem am Zahlungsverkehr Beteiligten in tatsächlicher Hinsicht entgegensteht. Eine eindeutige Antwort auf die hier untersuchte Fragestellung ergibt sich jedoch aus den Erläuterungen zum GlüStV 2012 nicht.

## V. Keine klare Positionierung in der Literatur

In der Literatur, die sich mit dem neuen GlüStV 2021 befasst, finden sich dazu keine eindeutigen Aussagen. *Peters* führt zwar – unter Verwendung des Wortlauts der Erläuterungen zum GlüStV 2021 – aus, dass die Inanspruchnahme des am Zahlungsverkehr Beteiligten erfordert, „dass den Betroffenen zuvor durch die Glücksspielaufsicht die betroffenen unerlaubten Glücksspielangebote bekanntgegeben worden sind“<sup>25</sup> und konstatiert zu Recht, dass „allein eine fehlende Listung in der White-List“<sup>26</sup> nicht für die Bekanntgabe ausreiche, da die Ermächtigungsgrundlage gerade die

17 Der Klägerin wurde die Mitwirkung an Zahlungen „insbesondere im Zusammenhang mit“ explizit genannten Angeboten untersagt, VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 320 f. Durch das Wort „insbesondere“ wird deutlich, dass sich die Untersagungsverfügung nicht auf die zuvor bekanntgegebenen Angebote beschränkte.

18 VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 326.

19 VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 328.

20 Danach „kann“ sich die Behörde darauf beschränken, „die Mitwirkung an Zahlungen für Glücksspiele bestimmter Veranstalter oder Vermittler zu untersagen“, OVG LSA, 26.10.2023 – 3 M 72/23, ZfWG 2024, 72, 76, – im Umkehrschluss muss sie es also nicht.

21 LT NRW Drs. 17/11683, S. 165 f., Hervorhebung nicht im Original.

22 Dies erklärt möglicherweise, warum das VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 326 trotz „Auslegung nach der Systematik, der Historie oder dem Telos der Vorschrift“ nicht zu einem anderen Ergebnis kam.

23 Bay LT Drs. 16/11995, S. 27.

24 Bay LT Drs. 16/11995, S. 27.

25 *Peters*, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 9 GlüStV Rn. 33, mit Verweis auf die Erläuterungen; ähnlich auch *Dünchheim*, in: Dünchheim (Hrsg.), GlücksspielR, 2022, § 9 Rn. 24.

26 *Peters*, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 9 GlüStV Rn. 33.

Bekanntgabe des unerlaubten Angebots voraussetze. Daraus ergibt sich jedoch keine über die Erläuterungen zum GlüStV 2021 hinausgehende Aussage für das hier untersuchte Verhältnis zwischen der Bekanntgabe und der Untersagungsverfügung.

Auch zu dem GlüStV 2012 gibt es – soweit ersichtlich – keine eindeutigen Positionierungen. Lediglich zwischen den Zeilen lässt sich erkennen, von welcher Auslegung die Autoren ausgehen. *Bolay* und *Pfütze* verlangen für eine verfassungskonforme Auslegung des Mitwirkungsverbots aus § 4 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GlüStV 2012, dass dem Zahlungsanbieter die unerlaubten Glücksspielangebote, bezüglich welcher die Zahlungsströme unterbunden werden sollen, bekannt sein müssen. Sie gehen mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal der Bekanntgabe in § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2012 davon aus, dass auch der Gesetzgeber dies erkannt habe,<sup>27</sup> und somit implizit auch von einem Zusammenhang zwischen den bekanntgegebenen Angeboten und denjenigen, die von der Untersagungsverfügung betroffen sind. *Hambach* und *Brenner* sprechen der vorherigen Bekanntgabe eine Feststellungswirkung dahingehend zu, dass „insoweit die Legalität bzw. Illegalität einzelner Glücksspielangebote im Sinne des § 4 Abs. 4 festgestellt“<sup>28</sup> werde. Die „Verbindlichkeit der Feststellung für die Verfügungsadressaten“ habe einen „Regelungscharakter“<sup>29</sup>. Auch an dieser Stelle wird also nicht ausdrücklich von einem Zusammenhang gesprochen, die Betonung der vorherigen Bekanntgabe und ihrer Feststellungs- sowie Regelungswirkung ergäbe jedoch nur wenig Sinn, wenn darüber hinaus die Untersagungsverfügung auch andere Glücksspielangebote, auf welche sich diese Feststellungs- und Regelungswirkung gerade nicht bezieht, erfassen dürfte.

## VI. Funktion der Bekanntgabe

Verlangt man Übereinstimmung zwischen den zuvor bekanntgegebenen Angeboten und denjenigen, auf die sich die Untersagung bezieht, misst man der Bekanntgabe eine höhere Bedeutung zu. Sie hätte damit die bereits genannte Feststellungsfunktion.<sup>30</sup> Für beide Seiten – die Behörde und den am Zahlungsverkehr Beteiligten – wird fest- und sichergestellt, dass der am Zahlungsverkehr Beteiligte bereits vor dem Erlass der entsprechenden Untersagungsverfügung die notwendige Kenntnis hat, gegen welche konkreten Glücksspielanbieter vorzugehen ist. Hinzu käme eine gewisse Begrenzungsfunktion, da der Adressat der Bekanntgabe die Untersagung durch Unterbindung des Zahlungsflusses der konkret bekanntgegebenen unerlaubten Angebote abwenden könnte und sich der Dauerverwaltungsakt nicht auf möglicherweise sogar sämtliche – auch neu aufkommenden – unerlaubten Glücksspielangebote beziehen würde. Letztlich würde die Notwendigkeit der Identität zwischen den zuvor bekanntgegebenen unerlaubten Glücksspielangeboten und denen, auf die sich die Untersagungsverfügung bezieht, eine geringere Eingriffsintensität in die Grundrechte des am Zahlungsverkehr Beteiligten bedeuten.<sup>31</sup> Für die Begrenzung der mit der Untersagungsverfügung einhergehenden Eingriffsintensität spricht, dass es sich bei der Verfügung um einen empfindlichen Eingriff handelt.<sup>32</sup> Wenngleich er durch den Verstoß gegen § 4 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 u. S. 3 GlüStV 2021 selbst zum Störer wird, handelt es sich bei dem am

Zahlungsverkehr Beteiligten nur um einen mittelbaren Akteur.<sup>33</sup> Primär geht es darum, das Angebot des nicht lizenzierten Anbieters zu verhindern. Dennoch haben nach § 9 Abs. 2 S. 1 GlüStV 2021 Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung und die Untersagungsverfügung kann überdies durch ein Zwangsgeld vollstreckt werden.

Die andere Auslegungsmöglichkeit misst der Bekanntgabe ein geringeres Gewicht zu. Auch für diese Ansicht sprechen einige Argumente. Der Zahlungsdienstleister kann mit Blick auf das eigenständige<sup>34</sup> Verbot aus § 4 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 u. S. 3 GlüStV 2021 selbst als verantwortlicher Störer herangezogen werden. Einer vorherigen Inanspruchnahme des Glücksspielanbieters bedarf es ausdrücklich nicht.<sup>35</sup> Dass dem Staatsvertragsgeber die Verantwortlichkeit des Zahlungsdienstleisters durchaus ein ernstes Anliegen war, zeigt sich nicht nur in den Erläuterungen,<sup>36</sup> sondern auch daran, dass der vorsätzliche sowie fahrlässige Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot – auch ohne vorherige Bekanntgabe – eine Ordnungswidrigkeit nach § 28 a Abs. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 darstellt, die nach Abs. 2 auch mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden kann. Zudem wird vertreten, dass sich Zahlungsdiensteanbieter durch die Mitwirkung unter Umständen wegen Beihilfe zu illegalem Glücksspiel (§§ 284, 27 StGB) und wegen (leichtfertiger) Geldwäsche gem. § 261 Abs. 1 (i. V. m. Abs. 6) StGB strafbar machen können.<sup>37</sup> Weiterhin ist der Zahlungsdienstleister mit Blick auf die neue Rechtslage weniger schutzwürdig. Anders als in früheren Jahren hat kein Bundesland einen von dem gemeinsamen Regelungswerk des GlüStV 2021 abweichenden Sonderweg eingeschlagen,<sup>38</sup> sodass sich innerhalb Deutschlands nicht die Frage nach einer standortbezogenen Differenzierung zwischen Zahlungsströmen stellt. Im Kontrast zu der Verantwortlichkeit der am Zahlungsverkehr Beteiligten stellen die Erläuterungen klar, dass die Diensteanbieter, welche Adressaten der Verfü-

27 *Bolay/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Fn. 14), § 4 GlüStV Rn. 49.

28 *C. Hambach/Brenner*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Fn. 14), § 9 GlüStV Rn. 75; ähnlich lassen sich *Hilf/Umbach*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer, Glücksspielregulierung, § 9 GlüStV Rn. 53 verstehen, die eine „individuelle Bekanntgabe der jeweils unerlaubten Glücksspielangebote an den jeweiligen Adressaten“ für naheliegend erachten.

29 *C. Hambach/Brenner*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Fn. 14), § 9 GlüStV Rn. 75.

30 Vgl. *C. Hambach/Brenner*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Fn. 14), § 9 GlüStV Rn. 75.

31 So letztlich auch OVG LSA, 26.10.2023 – 3 M 72/23, ZfWG 2024, 72, 76.

32 *Koenig/Sarafi/Mezey*, ZfWG 2023, 220, 221 ff. erheben sogar den Vorwurf der technischen und rechtlichen Unmöglichkeit, eine Untersagungsverfügung zu befolgen.

33 Das Financial-Blocking zielt auf die „Inanspruchnahme Dritter“ ab, Bay LT Drs. 16/11995, S. 21 f.; vgl. auch *Bolay/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Fn. 14), § 4 GlüStV Rn. 39 ff.

34 Vgl. LT NRW Drs. 17/11683, S. 110; *Postel*, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 4 GlüStV Rn. 26.

35 Vgl. auch VG Hannover, 13.1.2023 – 10 A 3386/20, ZfWG 2023, 320, 326.

36 LT NRW Drs. 17/11683, S. 165.

37 *Rock*, ZfWG Sb 3-4/2018, 20, 23; vgl. zur Diskussion auch *Postel*, in: Dietlein/Ruttig (Fn. 3), § 4 GlüStV Rn. 26; zu §§ 284, 27 StGB auch *Findeisen*, WM 2021, 2128, 2134; eher skeptisch bzgl. der Strafbarkeit gem. §§ 284, 27 StGB, *Kemper* (Fn. 14), S. 145.

38 Zu dem Sonderweg Schleswig-Holsteins *Dietlein*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, GlücksspielR, 2. Aufl. 2013, Einf. Rn. 7; zu den Schwierigkeiten der Standortbestimmung für „Payment-Provider“ *Koenig/Sarafi/Mezey*, ZfWG 2023, 220, 221.

gung nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 sein sollen,<sup>39</sup> zu keiner eigenen Kontrolle verpflichtet sind.<sup>40</sup>

Allerdings käme nach dem zweiten Verständnis der Bekanntgabe gegenüber der ohnehin vor einer Untersagungsverfügung zu erfolgenden Anhörung kaum eine gesteigerte Funktion zu. Nach § 28 Abs. 1 VwVfG ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Bei einer Untersagungsverfügung nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 ist eine solche auch nicht grds. nach § 28 Abs. 2 VwVfG entbehrlich. Bereits diese Anhörung erfüllt eine „individuelle Schutzfunktion“, die unter anderem auch eine „Vorwarnfunktion“<sup>41</sup> enthält. Sie ist auf „informationelle Kooperation“<sup>42</sup> zwischen der Behörde und dem Betroffenen ausgerichtet. Die Behörde hat bereits im Rahmen der Anhörung den Inhalt der geplanten Entscheidung darzulegen, damit es zu keiner „Überraschungsentscheidung“<sup>43</sup> kommt. Zudem kann die Anhörung einen „Befriedigungseffekt“<sup>44</sup> haben. Dem Betroffenen fällt es möglicherweise leichter, die Entscheidung der Behörde hinzunehmen, wenn er den Eindruck einer fairen Behandlung durch die Behörde hat.<sup>45</sup> Der Bürger soll in die Entscheidung einbezogen werden.<sup>46</sup> Im Rahmen einer Anhörung besteht für die Behörde bereits die „Pflicht zur substantiellen Information über den Verfahrensgegenstand“<sup>47</sup>, da dem Bürger die Möglichkeit zur Stellungnahme erst sinnvoll offensteht, wenn er auch über die relevanten Tatsachen in Kenntnis gesetzt wurde.<sup>48</sup>

Dem betroffenen Zahlungsdienstleister dürfte somit spätestens nach der erfolgten Anhörung ersichtlich sein, dass er gegen das Mitwirkungsverbot verstößt. Der Blick auf die White-List ermöglicht ihm dann, erlaubte von unerlaubten Glücksspielangeboten abzugrenzen. Einer gesonderten vorherigen Bekanntgabe käme in inhaltlicher Hinsicht keine besondere Bedeutung gegenüber der Anhörung zu, wenn die Untersagungsverfügung über die in der Bekanntgabe aufgeführten Angebote hinausgehen dürfte. Die Bekanntgabe nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 würde sich allein darin noch von der Anhörung abheben, dass die für die Anhörung bestehende Heilungsmöglichkeit aus § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG für die zwingend vorher zu erfolgende Bekanntgabe nicht besteht.

Eine Auslegung, welche auf einen Zusammenhang zwischen den zuvor bekanntgegebenen und den sodann untersagten Angeboten verzichtet, muss sich zudem entgegenhalten lassen, dass sie noch weitreichender gedacht werden kann, bis hin zu absurden Ergebnissen. Man könnte erwägen, dass die vorherige Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote überhaupt keinen Bezug zu der folgenden Untersagung aufweisen muss. Auch ein solches Verständnis wäre vom Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 gedeckt, würde die Bekanntgabe in ihrer Bedeutung jedoch völlig sinnentleeren. Es sprechen also gute Argumente dafür, dass es einen irgendwie gearteten Bezug zwischen der Bekanntgabe und der darauf folgenden Untersagung in jedem Fall geben sollte.

Die Erläuterungen zum GlüStV 2021 legen – wie aufgezeigt – Deckungsgleichheit nahe. Dass eine ‚Bloß-teilweise-Deckungsgleichheit‘ genügen würde, ergibt sich weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus den Erläuterungen. Wenn gleich also der GlüStV 2021 auch den Zahlungsdienstleister als Verantwortlichen betrachtet, begrenzt der Staatsvertragsgeber die Eingriffsmöglichkeit der Behörde aus Ver-

hältnismäßigkeitsgründen durch die Notwendigkeit der vorherigen Bekanntgabe der von der Untersagungsverfügung betroffenen unerlaubten Glücksspielangebote. Diese Notwendigkeit besteht nicht nur im Regelfall. Wie bereits aufgezeigt sollte ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gesetzlich ausformuliert sein. Weder aus den Erläuterungen noch aus der Funktion der Bekanntgabe ergeben sich gute Gründe, davon abzuweichen.

## VII. Fazit

Obwohl der Staatsvertragsgeber in dem Financial-Blocking ein wichtiges Instrument zum Vorgehen gegen das illegale Glücksspiel erkennt,<sup>49</sup> ist die Ermächtigungsgrundlage aus § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 i. S. d. Erläuterungen einschränkend dahingehend auszulegen, dass sich die Untersagungsverfügung nur auf solche Glücksspielangebote beziehen darf, die zuvor auch dem am Zahlungsverkehr Beteiligten bekanntgegeben worden sind.

Die Entscheidung des VG Halle berücksichtigt dies nicht und steht somit im Widerspruch zum GlüStV 2021.

## Summary

*The Joint Gambling Authority of the Federal States (GGL) prohibited a payment provider based in Switzerland from participating in payments for an unspecified number of offers on the basis of § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021 following the announcement of certain gambling offers. The VG Halle confirmed this prohibition order. However, the article concludes that a prohibition order may only refer to those offers that were previously announced to the party involved in the payment transaction.*

39 Zu den Schwierigkeiten dieser Norm *Anstötz/Tautz*, ZdiW 2022, 173, 174 ff.; dies., ZfWG 2023, 183; *Liesching*, ZfWG 2022, 404, 405 f.

40 LT NRW Drs. 17/11683, S. 167.

41 *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 12), § 28 Rn. 4 f.

42 *Schwerdtfeger*, in: Kahl/Ludwigs, HdbVerwR Bd. IV, 2022, § 110 Rn. 12.

43 *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 12), § 28 Rn. 5.

44 *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 12), § 28 Rn. 9; *Schwerdtfeger*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 42), § 110 Rn. 13.

45 *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 12), § 28 Rn. 9.

46 *Schwerdtfeger*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 42), § 110 Rn. 13.

47 *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VerwR, 5. EL 2024, § 28 VwVfG Rn. 40.

48 *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 28 Rn. 15; *Grünewald*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 6. Aufl. 2021, § 28 Rn. 20 f.

49 Vgl. LT NRW Drs. 17/11683, S. 88 f.