

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

6. Semester

FB Wirtschaftswissenschaften

Masterthesis zum Thema

**Folgen des Glücksspielstaatsvertrags für den
illegalen Glücksspielmarkt in Deutschland**
am Beispiel von Online-Sportwetten

Datum der Abgabe: 15. Juni 2021

Wörter: 19.992

Verfasserin: Britta Schneider

GLIEDERUNG

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VI
Glossar	VII
1 Einleitung, Ausgangssituation und methodisches Vorgehen	1
1.1 Einleitung.....	1
1.1.1 Ausgangssituation und Forschungsanlass	3
1.1.2 Methodisches Vorgehen	5
1.2 Begriffsbestimmungen.....	6
1.2.1 Sportwetten.....	6
1.2.2 Glücksspielregulierung.....	8
1.2.3 Legaler und illegaler Markt	8
1.3 Die Struktur des deutschen Glücksspielmarkts	11
2 Die Entwicklung des Glücksspielstaatsvertrags	16
2.1 Rechtliche Regelungen vor dem Glücksspielstaatsvertrag.....	16
2.2 Rechtliche Regelungen mit Glücksspielstaatsvertrag.....	19
2.2.1 GlüStV (2008 bis 2012).....	19
2.2.2 Erster GlüÄndStV (2012 bis 2019)	20
2.2.3 Zweiter GlüÄndStV (2018 bis 2024)	22
2.2.4 Dritter GlüÄndStV (2020 bis 2021)	23
2.2.5 GlüStV 2021 (Vorausschau).....	23
3 Die Folgen des GlüStV auf den illegalen Markt bei Online-Sportwetten.....	25
4 Der Umgang mit illegalen Sportwettangeboten – Bekämpfen oder Regulieren?	35
4.1 Mittel der Bekämpfung.....	35

4.1.1	Rechtliche Grundlagen	35
4.1.2	Untersagungsverfügung.....	36
4.1.3	Unterbindung von Zahlungsströmen	40
4.1.4	Internetsperren	44
4.2	Regulierung	47
4.2.1	Sportwettkonzessionsverfahren 2020	47
4.2.2	Regulierung und Überwachung	53
4.3	Steuerrecht	60
4.3.1	Lenkung durch die Sportwettsteuer	60
4.3.2	Bekämpfung durch das Steuerrecht.....	64
5	Fazit	70
	Literaturverzeichnis	74
	Anhang.....	85
	Anlage 1 – Zuständige Behörden im Glücksspielbereich in Deutschland	86
	Anlage 2 – Regulierung in den USA	90
	Eidesstattliche Versicherung	92

Hinweis:

Um einen besseren Lesefluss zu gewährleisten, wird auf die gleichzeitige Verwendung der weiblichen und männlichen Form verzichtet. Die Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beide Geschlechter.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BSE	Bruttospielertrag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DLTB	Deutscher Lotto- und Totoblock
Drs.	Drucksache
DSWV	Deutscher Sportwettenverband
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GewO	Gewerbeordnung
GGG	Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel
GlüÄndStV	Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen (Glücksspieländerungsstaatsvertrag)
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GwG	Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz)

HLS	Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V.
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
ISO 27001	DIN-Norm für IT-Sicherheit
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
LoStV	Staatsvertrag zur Ordnung zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag)
LT	Landtag
MGA	Malta Gaming Authority
m. W. v.	mit Wirkung vom
NMI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OASIS	Onlineabfrage Spielerstatus
OLG	Oberlandesgericht
PCI-DSS	Payment Card Industry Data Security Standard
RennwLottG	Rennwett- und Lotteriegesezt
RPDA	Regierungspräsidium Darmstadt
SH	Schleswig-Holstein
SpielV	Spielverordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesezt
VwZG	Verwaltungszustellungsgesezt
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung des Angebots von Online-Sportwetten	2
Abbildung 2: Unerlaubter Glücksspielmarkt im Jahr 2019 nach Vertrieb	5
Abbildung 3: Der deutsche illegale Sportwettmarkt in den Jahren 2013 bis 2019	27
Abbildung 4: Webseiten des illegalen Marktes in den Jahren 2013 bis 2019	28
Abbildung 5: Ausschnitt eines Impressums eines Sportwettanbieters in Zypern	54
Abbildung 6: Konflikt der Glücksspielregulierung	55
Abbildung 7: Darstellung der Akteure und Elemente im Glücksspielsektor	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Definition der Sportwette im GlüStV und im RennwLottG.....	7
Tabelle 2: Der deutsche Glücksspielmarkt 2019	11
Tabelle 3: Zuständigkeiten und rechtliche Regelungen im deutschen Glücksspielmarkt ...	13
Tabelle 4: Besondere Zuständigkeiten aus § 9a Abs. 2 S. 1 und 2 GlüStV	15
Tabelle 5: Mindestanforderungen aus dem Sportwettkonzessionsverfahren 2020	49

Glossar

Im Glücksspielbereich gibt es einige Begriffe, die sehr spezifisch sind. Um ein besseres Verständnis zu erzeugen, wird ein Glossar zur anfänglichen Übersicht dargestellt.

Bruttospieleinsätze	Spieleinsätze inklusive der Bearbeitungsgebühren
Bruttospielerträge	Spieleinsätze abzüglich der Gewinnausschüttung
Deutscher Lotto-Toto-Block	Gemeinschaft der 16 selbstständigen Landeslotteriegesellschaften
Festquoten-Wetten	Bei Festquoten-Wetten sind die Höhen der Quoten beim Wettabschluss bekannt und bleiben für den Spieler <u>fest</u>
Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Erlaubnisinhaber gemäß § 10 Abs. 3 GlüStV im staatlichen Eigentum
Gewinnsparen	Gewinnspare bei Genossenschaftsbanken
Großes Spiel	Tischspiele (u. a. Poker, Roulette, Black Jack)
Klassenlotterie	Endziffernlotterie, welche sich nach Spielzeiträumen (Klassen) der GKL unterteilt
Kleines Spiel	Glücksspielautomaten (u. a. Bingoautomaten, einarmiger Bandit)
ODDSET	Sportwetten mit festen Quoten gemäß § 3 Abs. 1 S. 4 GlüStV
Online-Zweitlotterien	Angebot von Wetten auf Lotterien im Internet von Anbietern ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis in Deutschland
PS-Sparen	Prämienspare bei Sparkassen
Soziallotterie	Lotterie von Wohlfahrtsorganisationen
Staatliche Lotterien	Lotterien der 16 Landeslotteriegesellschaften
Wettquote	Betrag der Auszahlung bei einer gewonnenen Wette

1 Einleitung, Ausgangssituation und methodisches Vorgehen

1.1 Einleitung

„Glücksspiel ist das törichteste und unklugste Streben“¹ – diese Feststellung traf bereits Fjodor Michailowitsch Dostojewski in seinem Roman „Der Spieler“. Dem Phänomen der Glücksspielsucht verfiel nicht nur Dostojewski selbst bei seinem Besuch in Deutschland, u. a. in Wiesbaden.² Vieles hat sich seit dem Jahr 1866, als „Der Spieler“ erschien, gesellschaftspolitisch verändert. Die Gefahren durch das Glücksspiel und die menschlichen Unzulänglichkeiten in Gestalt der Spielsucht sind hingegen geblieben. Obwohl es bereits lange bekannt war, wurde das „pathologische Glücksspiel“ erst im Jahr 1980 als Krankheit im DSM und später im ICD³ klassifiziert.⁴ Das Ordnungsrecht thematisiert allgemein betrachtet die Gefahrenabwehr; im Glücksspielrecht steht der Spieler im absoluten Mittelpunkt. Somit ist „[...] der Mensch aus der Perspektive des Ordnungsrechts immer ein problembehaftetes Wesen, doch es gibt nur wenige Rechtsgebiete, wo der „menschliche Makel“ zur Grundlage geradezu jeder Regulierungsbemühung wird.“⁵

Dem Glücksspielrecht, insbesondere dem Kernziel des Glücksspielstaatsvertrags, liegt der Gedanke zugrunde, dass Glücksspiel- und Wettsucht vermieden und bekämpft werden sollen.⁶ Im deutschen Glücksspielrecht wurden diese Regulierungsbemühungen lange am Rahmen des Bestehens und der Stärkung des staatlichen Wettmonopols orientiert. Das Produkt „Glücksspiel“ ist ein Gut mit negativen externen Effekten (Glücksspielsucht). Der Staat drückte seine Haltung bis zum Jahr 2012 gegenüber dem von ihm als demeritorisch einzustufenden Glücksspielmarkt⁷ in der Gesetzgebung in der Art aus, dass dem menschlichen Drang zu Spiel und Wetten nur mit Verboten oder unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle Einhalt geboten werden kann (s. Abbildung 1). Als Begründung für die staatliche Aufsicht

¹ Eigene Übersetzung.

² Wegner, Der besondere russische Weg, 1999.

³ “Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders” (DSM) und “International Classification of Diseases and Related Health Problems” (ICD).

⁴ Drost, Gendereffekt bei Kaufsucht und Spielsucht, S. 9.

⁵ Terhechte, Staat und Spiel, S. 10.

⁶ Antrag der Staatsregierung auf Zustimmung zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 25. Juni 2007, Bayr. LT-Drs. 15/8486, S. 10 der Erläuterungen.

⁷ Fiedler, in: Fiedler et. al., S. 35.

dient die Folgenlast für den Spieler als Individuum und die volkswirtschaftlichen Kosten für die haftende Solidargemeinschaft.⁸

Abbildung 1: Zeitliche Entwicklung des Angebots von Online-Sportwetten



Quelle: Eigene Abbildung

Im einleitenden Kapitel werden zunächst das Forschungsinteresse und das methodische Vorgehen erläutert. Danach erfolgen die Begriffsbestimmungen und ein Überblick über den deutschen Glücksspielmarkt. Um den Entwicklungen der Sportwette im Glücksspielrecht folgen zu können, wird vorab ein historischer Abriss bis zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüStV 2021⁹) gegeben. Im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit sollen die Folgen des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) seit dem Jahr 2008 auf den illegalen Glücksspielmarkt im Bereich der Online-Sportwetten ermittelt werden. Die Hauptfragestellung legt dar, inwiefern die Maßnahmen bzw. Instrumente aus glücksspiel- und steuerrechtlicher Sicht zur Abmilderung der Folgen genutzt werden können. Ferner wird pointiert, ob das im Jahr 2020 initiierte Erlaubnismodell bessere Regulierungsoptionen für die Glücksspielaufsichtsbehörden mit sich bringt. Das Fazit fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen, widmet sich einer kritischen Auseinandersetzung mit der angewandten Methodik und einem Ausblick in die Zukunft des Glücksspielrechts.

⁸ Böning/Meyer/Hayer, in: Der Nervenarzt, S. 563.

⁹ Ende April 2021 von allen Bundesländern ratifiziert, aber Ende Mai 2021 noch nicht bekanntgegeben worden.

1.1.1 Ausgangssituation und Forschungsanlass

Der GlüStV setzte in seinem Ursprung außerhalb seines Staatsmonopols keine kohärente Regulierung aller Glücksspielsegmente um.¹⁰ Erst unions- und verfassungsgerichtliche Entscheidungen zwangen den Gesetzgeber, seine Regelungen im GlüStV europarechts- und verfassungskonform auszugestalten. Das staatliche Monopol griff unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit privater Sportwettanbieter gemäß Art. 12 Grundgesetz (GG) ein. Der GlüStV 2008 beinhaltete das generelle Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV und hatte zum Ziel, das staatliche Sportwettmonopol gegenüber den privaten Anbietern abzusichern. Der Erste GlüÄndStV 2012 verfestigte repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt nach § 4 Abs. 1, § 4a Abs. 1 GlüStV.¹¹ Dreizehn Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV mangelte es noch immer an der Sportwettregulierung im stationären Bereich und im Internet. Das monopolabsichernde Verhalten des Staates hat einem expandierenden illegalen Online-Markt, der einer Regulierung bedurfte, von Beginn an zu viel Raum gelassen. Dem Staat wird vorgeworfen, selbst an einer Expansion eines „wildwüchsigen“ Glücksspielmarktes partizipiert zu haben.¹²

Die Sportwettanbieter haben die Schwächen des glücksspielrechtlichen Vollzugs für sich genutzt. Solange die Umsätze eines Marktes höher sind als die damit verbundenen Kosten (z. B. Sanktionen), werden Unternehmen auch entgegen der gesetzlichen Vorgaben und ohne entsprechende Erlaubnis Geschäftsmodelle solcher Art auf dem Markt platzieren. Die Verbraucher nehmen illegales Glücksspiel – oft aufgrund von Unwissenheit – eben nicht als solches wahr. Dies ist gerade im Rahmen des Glücksspiels problematisch, weil die Spieler einen besonderen Schutzbedarf haben. Die Erteilung von Sportwettkonzessionen im Oktober 2020 ist nach Jahren der rechtlichen Ungewissheit sowohl für die Regulierungsoptionen der Glücksspielaufsichtsbehörden als auch für die Sportwettanbieter ein großer Meilenstein. Erstmals werden private Anbieter im Sportwettbereich aus der vorher illegalen Tätigkeit zu legalen Anbietern. Nur wenige Wettveranstalter starten die Geschäftstätigkeit in Deutschland erst nach der Konzessionserteilung einer deutschen Behörde.

¹⁰ Böning/Meyer/Hayer, in: Der Nervenarzt, S. 563.

¹¹ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 31.

¹² Böning/Meyer/Hayer, in: Der Nervenarzt, S. 564.

Im Jahr 2020 wird das Internet pro Person im Mittel jeden Tag ca. 3,5 Stunden genutzt – wie die Online-Studie von ARD und ZDF offenlegt.¹³ Auch die entsprechende Nachfrage in Bezug auf das Angebot von Online-Sportwetten steigt an. Es hat sich in den letzten Jahren ein erheblicher illegaler Markt gebildet, der aus glücksspielrechtlicher Sicht kaum Sanktionen zu befürchten hatte. Insgesamt gab es 2019 ca. 273 Webseiten mit nicht erlaubten Angeboten von Sportwetten¹⁴, obwohl die exakte Zahl nur geschätzt werden kann.¹⁵ Die Arbeit richtet deshalb den Fokus auf die Sportwettangebote im Internet, weil sich der Online-Glücksspielmarkt dort seit Jahren als derjenige mit der stärksten Zunahme etabliert hat.¹⁶ Ferner sind die Umsätze im legalen Glücksspielmarkt hauptsächlich im stationären Angebot¹⁷, wohingegen im illegalen Markt das Online-Angebot überwiegt.¹⁸

Der unerlaubte Markt im Jahr 2019 hat einen Anteil von 2,21 Milliarden Euro am Bruttospielertrag (BSE), der sich im stationären Vertrieb auf ca. 42 % und im Online-Vertrieb auf 58 % beläuft (s. Abbildung 2). Der Anteil von privaten Sportwetten am Gesamtanteil vom unerlaubten Markt liegt bei 1,29 Milliarden Euro.¹⁹

¹³ ARD/ZDF-Onlinestudie, 2020.

¹⁴ HMdIS, Jahresreport 2019, S. 12.

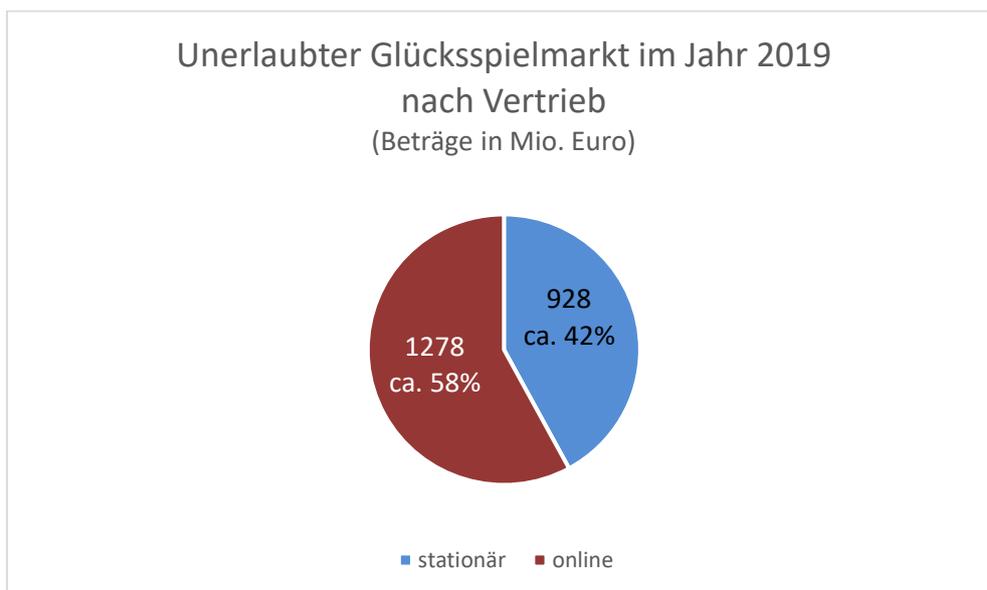
¹⁵ Die detaillierte Darstellung der Daten zum illegalen Markt erfolgt in Kapitel 3.

¹⁶ Peren/Clement, ZfWG 2016, 2, 18.

¹⁷ Es gab bereits vor der Konzessionserteilung im Jahr 2019 erlaubte Wettvermittlungsstellen in Schleswig-Holstein sowie geduldete, u. a. in Bayern, Rheinland-Pfalz und NRW.

¹⁸ Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 10.

¹⁹ HMdIS, Jahresreport 2019, S. 12.

Abbildung 2: Unerlaubter Glücksspielmarkt im Jahr 2019 nach Vertrieb

Eigene Abbildung, Daten aus HMdIS, Jahresreport 2019, S. 12

Nach der Eingrenzung des Forschungsanlasses, wird das methodische Vorgehen erläutert.

1.1.2 Methodisches Vorgehen

Die Masterarbeit bedient sich vollständig der literaturbasierten Forschung und bezieht sich dabei vorrangig auf rechtlich geprägte Literatur. In der späteren Untersuchung geht die Arbeit über die rein rechtsdogmatische Analyse hinaus. In Kapitel 2 wird sowohl die Rechtsgeschichte als auch die Rechtspolitik des Glücksspiels in Bezug auf die Sportwette thematisiert. Das Kapitel 3 soll als Nebenforschungsfrage zur Hauptfragestellung herleiten, welche Folgen der GlüStV seit dem Jahr 2008 auf den illegalen Glücksspielmarkt im Bereich der Online-Sportwetten hat. Es wird gezeigt, wie sich der illegale deutsche Online-Sportwettmarkt entwickelt hat und welches Ausmaß dieser im Jahr 2021 annimmt. Anhand der Hauptforschungsfrage soll im Anschluss erarbeitet werden, welche Maßnahmen bzw. Instrumente dem Staat aus glücksspiel- und steuerrechtlicher Sicht zur Bekämpfung des illegalen Glücksspielmarktes bzw. zur Regulierung zur Verfügung stehen. Die Literatur wurde nach den Kriterien der Multidimensionalität selektiert, um aus Sicht der verschiedenen Beteiligten (u. a. Legislative, Exekutive, Judikative, Suchtforschung, Sportwettanbieter) eine Bewertung der vergangenen Bekämpfung und der derzeitigen Glücksspielregulierung herauszuarbeiten.

Die ausgewählte Literatur bildet die Forschungsgrundlage, um den aktuellen Forschungsstand hinsichtlich des Dritten GlüÄndStV darzustellen und die Forschungsfragen zu

beantworten. Die Masterarbeit verwendet allgemeine Literatur, Studien und Rechtsquellen in Form von Kommentaren, Monografien, Sammelbänden, Aufsätzen sowie Dokumenten aus dem Gesetzgebungsprozess und Gerichtsentscheidungen, die gegenübergestellt und diskutiert werden.

Es liegen einige Forschungsarbeiten in Bezug auf Online-Sportwetten hinsichtlich der rechtlichen Streitfragen, der Suchthematik und der steuerlichen Betrachtung vor. Doch gerade die Multidimensionalität des Glücksspiels erzeugt rechtliche und auch ökonomische Problemstellungen, die weiterer fachbereichsübergreifender Erörterung bedürfen. Der Mehrwert dieser Arbeit soll darin liegen, das Glücksspielrecht nicht nur aus einer Perspektive, sondern aus mehreren Bereichen (hier Glücksspiel- und Steuerrecht) mitsamt den zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten zu betrachten. In vergleichender Form wird an geeigneten Stellen auf andere Länder und deren Glücksspielregulierung Bezug genommen.

1.2 Begriffsbestimmungen

Für ein einheitliches Begriffsverständnis erfolgen die Definitionen relevanter Fachbegriffe und der Überblick über die Struktur des deutschen Glücksspielmarkts.

1.2.1 Sportwetten

Die rechtliche Definition (s. Tabelle 1) einer Wette als Glücksspiel ergibt sich aus § 3 Abs. 1 S. 3 GlüStV: „*Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.*“ Sportwetten sind nach § 3 Abs. 1 S. 4 GlüStV „[...] *Wette[n] zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen.*“ Sportwetten stellen die Austragung einer subjektiven Meinungsverschiedenheit hinsichtlich des Ausgangs eines Spiels zwischen einem Buchmacher²⁰ und einem Wettenden dar.²¹ Die verschiedenen Wahrscheinlichkeiten für den Eintritt eines Ereignisses (Spieldesign) ergeben sich aus den unterschiedlichen subjektiven Einschätzungen.²² Weitere Definitionen durch Sportverbände, wie z. B. dem Deutschen Olympischen Sportbund, sind nicht existent.

²⁰ Ein Buchmacher bietet Wetten mit festen oder variablen Quoten auf Ausgänge von Sportveranstaltungen (z. B. Sport- und Pferdewetten) an.

²¹ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 1f.

²² Ebd.

Innerhalb der Sportwetten gibt es unterschiedliche Arten von Wetten, die sich u. a. zwischen Festquoten und variablen Quoten unterscheiden. Die ODDSET²³-Sportwette wird auch als Veranstalterwette bezeichnet.²⁴ Der Veranstalter setzt aufgrund seiner Erfahrung unterschiedliche Quoten fest, die für die Höhe des Spielergewinns maßgeblich sind.²⁵ Die steuerrechtliche Definition (s. Tabelle 1) umfasst gemäß dem Rennwett- und Lotteriegesezt (RennwLottG)²⁶ Wetten mit variablen Quoten²⁷ (Fußball-Toto) sowie diverse Varianten von (Ereignis-)Wetten oder Kombinationen aus verschiedenen Wetten.²⁸

Tabelle 1: Definition der Sportwette im GlüStV und im RennwLottG

	Sportwetten gemäß	
	GlüStV	RennwLottG
Definition (Rechtsgrundlage)	Wetten mit Festquoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten (§ 3 Abs. 1 S. 4 GlüStV)	Wetten aus Anlass von Sportereignissen (§ 17 Abs. 2 RennwLottG)
Ausgestaltung (Rechtsgrundlage)	Einzel- und Kombinationswetten Pre-Match- und Livewetten Endergebnis- und Ereigniswetten (§ 21 Abs. 1 und Abs. 4 GlüStV)	Keine Unterscheidung nach Wettarten

Quelle: Eigene Abbildung

²³ Aus dem Englischen übersetzt bedeutet ‚odd‘ Gewinnquote und ‚set‘ bestimmt.

²⁴ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 249.

²⁵ Mintas, Glücksspiele im Internet, S. 25f.

²⁶ In der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 611-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist.

²⁷ Die endgültigen Gewinnauszahlungsquoten stehen erst nach Ende des Sportereignisses fest.

²⁸ Bericht des Finanzausschusses zum Gesetzesentwurf des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 27. Juni 2012, BT-Drs. 17/10168, S. 1; DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 25.

Die glücksspielrechtliche Definition wird hinsichtlich der Wettvariationen um die Beurteilung der Erlaubnisfähigkeit im § 21 Abs. 1 S. 1 und Abs. 4 S. 3 GlüStV ergänzt. Gemäß § 21 Abs. 4 S. 2 GlüStV sind Wetten während des laufenden Sportereignisses unzulässig. Wetten können als Kombinations- oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen erlaubt werden. Es wird in Pre-Match-Wetten, die vor Beginn eines Sportereignisses abgeschlossen, und in Live-Wetten unterschieden, die während des Sportereignisses in eingeschränkter Weise abgeschlossen werden können. Weiterhin können Sportwetten, die Wetten auf das Endergebnis sind, während des laufenden Sportereignisses zugelassen werden (Endergebniswetten). Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (Ereigniswetten) sind ausgeschlossen. Im nächsten Unterkapitel wird die Glücksspielregulierung näher betrachtet.

1.2.2 Glücksspielregulierung

Ein Eingriff des Staates durch Regulierung geht immer mit Regulierungszielen einher.²⁹ „Regulierung ist eine der klassischen Kernfunktionen des Staates. Regulierung definiert die Grenze zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Regierung und Markt. Daher stellt die Regulierung den Versuch der Regierung dar, das Ausmaß privater Aktivitäten zu begrenzen.“³⁰ In Bezug auf das Glücksspiel stellt die Regulierung den staatlichen Markteingriff dar, der die Intention hat, die negativen Effekte des Glücksspiels mit dem Schutzgedanken der Spielsucht- und der Kriminalitätsprävention in Einklang zu bringen. Der Erfolg eines solchen Eingriffs lässt sich jedoch nicht unmittelbar vorhersagen.³¹

1.2.3 Legaler und illegaler Markt

Im Glücksspielrecht inkludiert der ‚legale Markt‘ dasjenige Angebot, zu welchem Zweck die Glücksspielanbieter eine Erlaubnis durch eine deutsche Behörde erhalten haben. Der Begriff ‚illegaler Markt‘ umfasst jene Angebote, die ohne Erlaubnis einer deutschen Behörde vertrieben werden, sofern diese erforderlich ist. Ferner betrifft dies auch Angebote, die verboten sind, da sie nicht erlaubnisfähig sind und daher keine Erlaubnis dafür erteilt wird.³²

²⁹ Fiedler in: Fiedler et. al., S. 35.

³⁰ Christensen, in: dms 2011, S. 167.

³¹ Fiedler in: Fiedler et. al., S. 35.

³² HMdIS, Jahresreport 2019, S. 4.

Die Definition in § 284 Abs. 1 Strafgesetzbuch³³ lautet wie folgt: „*Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, [...]*“. Unter den Begriff des „illegalen Marktes“ fallen alle privatrechtlichen Angebote, die vom deutschen Recht als untersagt gelten oder deren rechtlicher Status nicht definitiv geklärt ist.³⁴

Der deutsche Glücksspielmarkt besteht u. a. aus verschiedenen Produkten: Lotterien (Ziehungs- und Sofortlotterien), Schnellen Spielen (Casinospiele in Spielbanken, Geldspielgeräte in Spielbanken und Gaststätten) sowie Wetten (Sport- und Pferdewetten). Die erwähnten Produkte sind teilweise auch in anderen Ländern verfügbar.³⁵ In Deutschland wurden Glücksspiele lange Zeit auf dem stationären Vertriebsweg angeboten. Die zunehmende Verbreitung des Internets seit den 1990er Jahren wirkte sich auch auf Glücksspielprodukte aus, die vermehrt online wahrgenommen wurden.³⁶

Die Glücksspielprodukte lassen sich gemäß den Vorgaben des GlüStV in einen legalen und einen illegalen Glücksspielmarkt unterscheiden. Der legale Glücksspielmarkt umfasst die folgenden acht Segmente:

1. Casinospiele (Großes und Kleines Spiel) in Spielbanken,
2. Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung in Spielhallen und Gaststätten,
3. Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto-Toto-Blocks (DLTB),
4. Staatliche Klassenlotterien,
5. Soziallotterien,
6. Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens),
7. Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisatoren und Buchmachern,

³³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 441) geändert worden ist.

³⁴ Peren/Clement, ZfWG 2016, 2, 6.

³⁵ Hierzu (u. a. Dänemark, Frankreich, Italien, Österreich) Wortmann/Vlaemminck, in: Gebhardt/Korte, S. 943-986.

³⁶ Alber, Glücksspiele und Europarecht, S. 5.

8. Sportwetten im stationären und Online-Vertrieb.³⁷

Die Veranstalter der genannten Glücksspielangebote können eine Erlaubnis einer deutschen Behörde beantragen und werden Bestandteil des legalen Marktes.

Darüber hinaus gibt es einen illegalen Glücksspielmarkt, der sich in drei Segmente gliedert:

1. Online-Casino,
2. Online-Poker und
3. Online-Zweitlotterien.³⁸

Diese Glücksspielarten sind nach den derzeitigen Vorgaben des GlüStV nicht erlaubnisfähig und deren Veranstalter erhalten keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde zu deren Ausführung. Eine Ausnahme bilden lediglich Online-Casino- und Pokerspiele, die eine Genehmigung nach dem Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels von Schleswig-Holstein³⁹ besitzen und deren Angebot sich an Kunden mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein richtet.⁴⁰ Bis Oktober 2020 war die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten mit Ausnahme von Schleswig-Holstein dem illegalen Markt zuzuordnen.

Eine Übersicht über die BSE und die Spieleinsätze sowie deren Anteile des legalen und illegalen deutschen Glücksspielmarkts 2019 vermittelt Tabelle 2. Die Kennzahl der BSE bildet zum einen die Umsätze aus Sicht der Anbieter und zum anderen die Nettoverluste der Spieler ab. Sie gibt damit die Spieleinsätze abzüglich der Gewinnauszahlungen an.⁴¹

³⁷ HMdIS, Hessenreport 2019, S. 4. Die Begrifflichkeiten werden im Glossar erläutert.

³⁸ Ebd.

³⁹ Vom 20. Oktober 2011, aufgehoben m. W. v. 8. Februar 2013 durch Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze vom 1. Februar 2013 (GVObI. S. 64, 69): „§ 31 Glücksspielgesetz gilt fort. Das Glücksspielgesetz findet mit Ausnahme der § 20 Abs. 7 und § 23 Abs. 7 Satz 4 und 5 weiter Anwendung, soweit auf seiner Grundlage bereits Genehmigungen erteilt worden sind. Ansonsten wird das Glücksspielgesetz aufgehoben.“

⁴⁰ HMdIS, Jahresreport 2019, S. 11.

⁴¹ Ebd., S. 4.

Tabelle 2: Der deutsche Glücksspielmarkt 2019

Der deutsche Glücksspielmarkt 2019				
	Bruttospielerträge (=Spielerverluste) in Mio. Euro	Anteil	Spieleinsätze (hochgerechnet) in Mrd. Euro	Anteil
Erlaubter Markt	11.070	83%	(63,0)	73%
Unerlaubter Markt	2.207	17%	(23,5)	27%
(davon Sportwetten)	(1.292)	(10%)	(8,6)	(10%)
Gesamt	13.277	100%	86,5	100%

Quelle: HMdIS, Hessenreport 2019, S. 15

1.3 Die Struktur des deutschen Glücksspielmarkts

Kennzeichnend für die deutsche Glücksspielregulierung ist eine legislatorische Zweiteilung.⁴² Die rechtlichen Grundlagen der Glücksspielregulierung sind heterogen ausgestaltet. Sie unterliegen je nach Segment entweder dem Bundes- oder Landesrecht. Aus dem Grundgesetz geht keine ausdrückliche Bundeskompetenz für das Glücksspielrecht hervor.⁴³

Der überwiegende Teil des Glücksspielrechts wird dem Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zugeordnet. Die Kompetenz der Länder ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip der Art. 30 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG.⁴⁴ Die Bundesgesetzgebung umfasst die Regulierung der gewerblichen Automatenaufsteller sowie der Pferdewetten von Rennvereinen mit einem Totalisator und Buchmachern im stationären Bereich. Die gewerbliche Automatenaufstellung zählt zum Gewerberecht i. S. d. § 33i Gewerbeordnung (GewO) und liegt im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums.⁴⁵ Die bundesrechtliche Zuständigkeit ergibt sich aus dem Recht der Wirtschaft gemäß der konkurrierenden

⁴² Wormit, NVwZ 2017, 281, 281.

⁴³ Terhechte, Staat und Spiel, S. 52.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 8.

Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Ausgestaltung der Gesetzeskompetenz wird dabei durch die GewO sowie die Spielverordnung (SpielV⁴⁶) gebildet.⁴⁷

Hingegen werden Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern im stationären Bereich durch das RennwLottG reguliert, welches im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums liegt. Das RennwLottG stellt die einzige originär bundesrechtliche Regelung dar, die ins Glücksspielrecht eingeordnet wird.⁴⁸ Das Ordnungsrecht greift bei den Pferdewetten im Online-Vertrieb durch den § 27 GlüStV.

Eine Übersicht hinsichtlich der Struktur des deutschen Glücksspielmarkts ergeht aus der nachstehenden Tabelle 3. Sie zeigt für jedes Segment jeweils das Angebot, die Veranstalter, den Vertrieb (unterteilt nach stationär und online), die gesetzliche Grundlage sowie den Gesetzgeber. Deutlich werden hier die Verflechtungen von insgesamt drei verschiedenen Rechtsmaterien (Ordnungs-, Steuer- und Wirtschaftsrecht) sowie die komplexen Kompetenzzuweisungen von Bund und Ländern. Die farbliche Darstellung der Tabelle 3 hat folgende Bedeutung: Ordnungs- bzw. Glücksspielrecht (**Blau**), Wirtschaftsrecht (**Orange**) und Steuerrecht (**Grün**). Zweifarbig markierte Felder gehören zu zwei Rechtsgebieten.

⁴⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Art. 4 Abs. 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist.

⁴⁷ Terhechte, Staat und Spiel, S. 53f.; Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 8.

⁴⁸ Terhechte, Staat und Spiel, S. 55.

Tabelle 3: Zuständigkeiten und rechtliche Regelungen im deutschen Glücksspielmarkt

	Schnelle Spiele		Lotterien				Wetten			
Segmente	Casinospiele	Geldspielgeräte (GGS)	Lotterien des DLTB	Klassenlotterien	Lotterien mit geringem Gefährdungspotential		Pferdewetten	Sportwetten		
Angebot	Großes & Kleines Spiel		Ziehungs- und Sofortlotterien		Soziallotterien	Sparlotterien	Variable Quoten	Festquoten	Festquoten	
Veranstalter	Spielbankbetreiber	Gewerbliche Automatenaufsteller (*)	Landeslotteriegesellschaften	GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	Soziallotteriegesellschaften	Lotterieträger der Banken & Sparkassen	Rennvereine mit Totalisator (*)	Buchmacher (*)	Sportwettveranstalter	
Vertrieb	stationär	Spielbanken	Spielhallen (#) Gaststätten Örtlichkeiten (Buchmacher)	Lotto-Annahmestellen	Lotteriejahreserlöse	Post, Banken, Sparkassen etc.	Banken, Sparkassen	Rennbahnen	Örtlichkeiten	Wettvermittlungsstellen
	online	verboten	verboten	a) Eigenvertrieb, b) Spielvermittler	Lotteriejahreserlöse	a) Eigenvertrieb, b) Spielvermittler	Eigenvertrieb	Eigenvertrieb (#)	Eigenvertrieb	
Gesetzgeber	Länder	Bund (*) Länder (#)	Länder	Länder	Länder		Bund (*) Länder (#)	Länder		
Gesetzliche Grundlage für die Erlaubnis	Landesspielbankgesetze	Gewerbeordnung & Spielverordnung (*) Landesspielhallengesetze (#)	Landesglücksspielgesetze	GKL-Staatsvertrag Landesglücksspielgesetze	Landesglücksspielgesetze		Rennwettlotteriegesetz (*) Landesglücksspielgesetze (#)	Landesglücksspielgesetze		
Rechtsmaterie	Ordnungsrecht	Wirtschaftsrecht (*) Ordnungsrecht (#)	Ordnungsrecht	Ordnungsrecht	Ordnungsrecht		Steuerrecht (*) Ordnungsrecht (#)	Ordnungsrecht		
Glücksspielstaatsvertrag										

Quelle: Eigene Abbildung angelehnt an HMDIS, Hessenreport 2019, S. 23 und eigene Recherchen

Die Tabelle 3 zeigt, dass sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die gesetzlichen Grundlagen für die Erlaubniserteilung sehr verwoben sind. Der Kern der Arbeit von Glücksspielaufsichtsbehörden setzt sich aus der Erlaubniserteilung an die Glücksspielanbieter und der Aufsicht derer zur Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zusammen. Die Zuständigkeiten begründen sich nach der jeweiligen Rechtsmaterie und die Voraussetzungen für das Erlaubnisverfahren variieren je nach Glücksspielangebot. Die staatliche Kontrolle der Glücksspielangebote wird in der Regel durch die 16 Landesinnenministerien bzw. Senatsverwaltungen als oberste Glücksspielaufsichtsbehörden⁴⁹ wahrgenommen. Je nach Landesrecht übernehmen diese Aufgaben auch deren nachgeordnete Bereiche, z. B. Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Landesverwaltungsämter.⁵⁰

Es gibt 62 Landesbehörden⁵¹, die als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen fungieren. Der Vollzug des GlüStV wird durch die Länder nach der allgemeinen Aufgabenzuweisungsnorm im § 9 Abs. 1 S. 1 GlüStV übernommen. Die derzeitige staatsvertragliche Regulierung in Deutschland mündet vor allem im verwaltungsmäßigen Vollzug des materiellen Rechts durch die Bundesländer.⁵² Eine Besonderheit ist die „Koordinierung des föderalen Verwaltungsvollzugs“, welche z. B. durch das ländereinheitliche Verfahren nach § 9a GlüStV gewährleistet werden soll.⁵³ Die ländereinheitlichen bzw. gebündelten Verfahren werden für Glücksspielsegmente angewandt, die bundesländerübergreifend stattfinden (u. a. Sportwetten, Pferdewetten im Internet, gewerbliche Spielvermittlung, Gemeinsame Klassenlotterien⁵⁴ (GKL)).

Einige besondere Zuständigkeiten, in denen die Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes Erlaubnisse für alle Bundesländer erteilt und die Aufsichtsfunktion ergreift, ergeben sich aus § 9a Abs. 1 bis 2 sowie § 19 Abs. 2 GlüStV. Die Verteilung der besonderen Zuständigkeiten wird in der folgenden Tabelle 4 zum besseren Verständnis veranschaulicht.

⁴⁹ Siehe **Anlage 1**.

⁵⁰ Eigene Recherche, z. B. HE: Regierungspräsidium Darmstadt, NRW: Bezirksregierung Düsseldorf, RLP: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, TH: Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar.

⁵¹ Eigene Recherche (im Detail **Anlage 1**).

⁵² Dittmann, in: Wöhr/Wuketich, S. 225.

⁵³ Terhechte, Staat und Spiel, S. 65.

⁵⁴ Nähere Erläuterung im Glossar.

Tabelle 4: Besondere Zuständigkeiten aus § 9a Abs. 2 S. 1 und 2 GlüStV

Zuständigkeit (GlüStV)	Erlaubnisse bzw. Maßnahmen	Gesetzesvorschrift (GlüStV)	Bundesland
Ländereinheitliche Verfahren			
§ 9a Abs. 1	Erlaubnisse der Gemeinsamen Klassenlotterien der Länder (GKL) und deren Lotterie-Einnehmern	§ 10 Abs. 3	Hamburg
§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1	Erlaubnis für Werbung für Lotterien und Sportwetten im Internet und im Fernsehen	§ 5 Abs. 3	Nordrhein-Westfalen
§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 2	Erlaubnisse für eine gemeinsam geführte Anstalt	§ 10 Abs. 2 S. 1	Baden-Württemberg
§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 3	Sportwettkonzessionen	§ 4a	Hessen
	Erlaubnisse für Pferdewetten im Internet	§ 27 Abs. 2	
§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4	Erlaubnisse für Lotterien mit länderübergreifendem Spielplan in allen Bundesländern	§ 12 Abs. 3 S. 1	Rheinland-Pfalz
§ 9a Abs. 2 S. 2	Unterbindung von Zahlungsströmen	§ 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4	Niedersachsen
Gebündelte Verfahren			
§ 19 Abs. 2	Erlaubnisse für Gewerbliche Spielvermittler (mehr als 1 Land)	§ 19 Abs. 2	Niedersachsen

Quelle: Eigene Abbildung

Dies dient in Teilbereichen der Glücksspielaufsicht zur einheitlichen Beurteilung von länder einheitlich zu treffenden Entscheidungen⁵⁵, um dem unionsrechtlich geforderten Kohärenzgebot Bedeutung zuzumessen.⁵⁶ Der § 9 Abs. 3 S. 1 GlüStV inkludiert die Pflicht aller Bundesländer einer Zusammenarbeit mit der Glücksspielaufsicht nachzukommen.

Zur Erfüllung der länderübergreifenden Aufgaben wurde die Institution des Glücksspielkollegiums nach § 9a Abs. 5 GlüStV eingerichtet.⁵⁷ Die Schaffung des Glücksspielkollegiums geht aus dem GlüStV 2012 hervor, um die Zusammenarbeit der Bundesländer fortzuentwickeln und effektiver zu machen.⁵⁸ Das Glücksspielkollegium besteht aus den Mitgliedern der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer inklusive einer Vertretung. Das Glücksspielkollegium hat die Aufgabe, die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse und Konzessionen in den länder einheitlichen nach § 9a Abs. 1 und 2 GlüStV und in den gebündelten Verfahren nach § 19 Abs. 2 GlüStV sowie aller Angelegenheiten der Glücksspielaufsicht nach § 9a Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GlüStV vorzunehmen.⁵⁹

Zur Beschlussfassung muss eine qualifizierte Mehrheit (2/3-Mehrheit) des Glücksspielkollegiums nach § 9a Abs. 8 S. 1 GlüStV vorliegen. Die Entscheidungen finden für alle Bundesländer entsprechende Umsetzung.

2 Die Entwicklung des Glücksspielstaatsvertrags

Im Anschluss folgt die zeitliche Einordnung der Sportwette vor und nach dem Inkrafttreten des GlüStV.

2.1 Rechtliche Regelungen vor dem Glücksspielstaatsvertrag

Vor der Konstitution des GlüStV gab es das Angebot von staatlichen Sportwetten. In jedem Bundesland bildeten sich eigene Lotteriegesellschaften, um die staatlichen Lotterie- und Wettangebote auszuführen. Die Anteile der Lotteriegesellschaften befanden sich entweder vollständig oder überwiegend in Landeshand oder in einer öffentlich-rechtlichen

⁵⁵ Antrag der Staatsregierung auf Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, Bayr. LT-Drs. 16/11995, S. 27.

⁵⁶ DHR-*Oldag*, § 9a GlüStV, Rn. 1; nähere Betrachtung in: Gebhardt/Postel, ZfWG 2012, 1-7.

⁵⁷ Terhechte, Staat und Spiel, S. 66.

⁵⁸ Antrag der Staatsregierung, Bayr. LT-Drs. 16/11995, S. 20f.

⁵⁹ HMdIS, Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, S. 28.

Einrichtung.⁶⁰ Hieraus entwickelten sich der Nord-Süd-Block (Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) und der Süd-West-Block (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz). Am 11. November 1956 erfolgte der Zusammenschluss, der einen einheitlichen Gewinnplan sowie die Lenkung des Spielbetriebs und die Abwehr von Begleitkriminalität zum Ziel hatte. 1962 trat der erste Blockvertrag in Kraft.⁶¹ Die Landeslotteriegesellschaften, die sich 1955/56 zum Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) zusammenschlossen, haben über viele Jahre Totalisatorenwetten⁶² angeboten.⁶³ Im Jahr 1992 traten die Bundesländer der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) dem DLTB bei.

Erst viele Jahre später erhöhten vier private Anbieter⁶⁴ mit gültiger DDR-Sportwettlizenz den Druck auf dem Sportwettmarkt, da ihre Konzessionen nach der Wiedervereinigung Bestandsschutz⁶⁵ behielten.⁶⁶ Die Genehmigungen waren für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten auf das Hoheitsgebiet der ehemaligen DDR beschränkt. Der Einigungsvertrag⁶⁷ (Art. 19 S. 1) beeinflusste zwar nicht die Wirksamkeit der Erlaubnisse nach der Wiedervereinigung, bewirkte aber auch keine Änderung von Verwaltungsakten in Bezug auf die Erstreckung auf das gesamte Bundesgebiet.⁶⁸

Die Einführung der ODDSET-Sportwette erfolgte im Jahr 1999 in Bayern.⁶⁹ Die ODDSET-Wette sollte das Glücksspielangebot der Landeslotteriegesellschaften erweitern, weil die Nachfrage nach Sportwetten anstieg, und die fiskalischen Interessen des Staates abgedeckt werden sollten.⁷⁰ Im Zuge der Ausbreitung des Internets realisierten die privaten Anbieter ein Marktpotenzial. Seitens der privaten Anbieter bahnte sich nicht mehr nur der Zugang zu

⁶⁰ Barth, *Ökonomie von Sportwetten*, S. 17.

⁶¹ Deutscher Lottoverband, *Lexikon*, 2021.

⁶² Nach dem Totalisatorprinzip – der Totalisator ist ein Instrument zur Berechnung der Gewinnhöhe.

⁶³ Mintas, *Glücksspiele im Internet*, S. 26.

⁶⁴ Es handelt sich um die Firmen bet-and-win e. K., Neugersdorf; digibetwetten.de AG, Berlin; DSG Deutsche Sportwett-Gesellschaft mbH, Dresden und Sportwetten GmbH, Gera (Barth, *Ökonomie von Sportwetten*, S. 25).

⁶⁵ BGH, Urteil vom 28. September 2011, I ZR 92/09, MMR 2012, 191.

⁶⁶ Deutscher Bundestag WD 3/171/07, Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, 2007, S. 4; Barth, *Ökonomie von Sportwetten*, S. 25.

⁶⁷ Vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 I S. 889), der zuletzt durch Art. 32 Abs. 3 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist.

⁶⁸ BGH, Urteil vom 28. September 2011, I ZR 92/09, MMR 2012, 191, Rn. 24f.

⁶⁹ Scholz/Weidemann, *WiVerw* 2007, 105, 108.

⁷⁰ Rixen, *NVwZ* 2004, 1410, 1410.

Sportwettangeboten über die lokalen Annahmestellen an, sondern auch der Zugriff über das Internet.

Bis zum 1. Juli 2004 gab es ausschließlich die Landesglücksspielgesetze der Bundesländer, bis der Staatsvertrag zur Ordnung zum Lotteriewesen in Deutschland (LoStV)⁷¹ novelliert wurde.⁷² Dieser sollte länderübergreifende Voraussetzungen durch einen bundeseinheitlichen Rahmen für die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen schaffen.⁷³ Der LoStV hinderte die privaten Anbieter daran, Glücksspiel anzubieten. Erkennbar ist dies in § 1 Nr. 3 LoStV: „Ziel des Staatsvertrages ist es, eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen“. Der LoStV beinhaltete jedoch noch keine Ausführungen hinsichtlich der Veranstaltung von Sportwetten.

Der überwiegende Teil der Bundesländer errichtete in seinen Landesglücksspielgesetzen ein staatliches Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten.⁷⁴ Einige andere Bundesländer⁷⁵ sahen nur die Ermächtigung des Staates zur Sportwettveranstaltung vor, die wiederum nicht vice versa ein Verbot der privaten Veranstaltung von Sportwetten darstellte.⁷⁶

Die in den Landesglücksspielgesetzen festgeschriebenen Regelungen hinsichtlich des Staatsmonopols von ODDSET führten zu starker Kritik sowie Serien an Klagen von privaten Wettanbietern. Nach der Klage einer Buchmacherin für Pferdewetten in München wurde das staatliche Monopol für Sportwetten in Deutschland in Frage gestellt.⁷⁷ Sie wollte neben Pferdewetten auch Sportwetten in ihrem Buchmacherlokal anbieten, was ihr jedoch aufgrund der Beschränkung auf das staatliche Angebot der Sportwette versagt wurde.⁷⁸ Dies war der Präzedenzfall, der beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mündete.

⁷¹ Vom 22. Juni 2004, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 2004 (GV. NRW. S. 315, in Kraft getreten am 26. Juni 2004)

⁷² Wormit, NVwZ 2017, 281, 281; siehe auch DHR-Dietlein, GlüStV, Einführung Rn. 1.

⁷³ Mintas, Glücksspiele im Internet, S. 27; S. 17; siehe auch Scholz/Weidemann, WiVerw 2007, 105, 109.

⁷⁴ Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

⁷⁵ Baden-Württemberg: Gesetz über eine Sportwette mit festen Gewinnquoten (ODDSET-Wette) in Baden-Württemberg vom 21. Juni 1999 (GBl. S. 253), Bayern: Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (Staatslotteriesgesetz) vom 29. April 1999 (GVBl. S. 226), Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz zur Umwandlung von Lotto und Toto in eine Staatslotterie vom 10. April 1991 (GVOBl. S. 146) und Sachsen: Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriesgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 (GVBl. S. 598).

⁷⁶ Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 26f.

⁷⁷ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 8.

⁷⁸ BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261, Zum Sachverhalt.

Hintergrund war die Unvereinbarkeit des Staatsmonopols mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, wenn das Angebot nicht konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.⁷⁹ Das BVerfG kritisierte die Umsetzung der Suchtprävention durch Werbemaßnahmen der ODDSET-Wette und sah ausschließlich die Verfolgung von fiskalischen Zwecken⁸⁰ durch die Veranstaltung von Sportwetten in der unbegrenzten Anzahl der Annahmestellen sowie in der fehlenden Aufklärung.⁸¹ Die bisherigen Regelungen im Staatslotteriegesetz⁸² waren unvereinbar mit der Verfassung und zwangen den Gesetzgeber im Bereich der Sportwetten eine Neuregelung bis zum 31. Dezember 2007 zu treffen.⁸³ Als gesetzgeberische Maßnahmen standen die Fortführung des staatlichen Wettmonopols mit der konsequenten Ausrichtung an den Zielen der Suchtbekämpfung⁸⁴ oder die kontrollierte Öffnung für private Wettanbieter im Raum.⁸⁵

2.2 Rechtliche Regelungen mit Glücksspielstaatsvertrag

Neben dem textuellen historischen Abriss werden am Ende jedes Unterkapitels die jeweils neu eingeführten Maßnahmen des GlüStV zur Übersicht dargestellt.

2.2.1 *GlüStV (2008 bis 2012)*

Die Bundesländer entgegneten auf diesen Urteilsspruch im Jahr 2008 mit der Ratifizierung des GlüStV 2008⁸⁶. Der GlüStV ist ein Rahmenvertrag, der in den Landtagen der Bundesländer nochmals in den Landesglücksspielgesetzen eigene Ratifizierung findet. Das Ziel der Suchtbekämpfung wurde noch stärker ins Visier genommen und das Glücksspiel im Internet exhaustiv verboten sowie die Glücksspielwerbung (z. B. im Fernsehen, Internet, Trikot- und Bandenwerbung) restriktiv begrenzt.⁸⁷ Parallel dazu dehnte sich der illegale Markt,

⁷⁹ Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. 14.

⁸⁰ BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261, Rn. 153f.

⁸¹ Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 28.

⁸² Vom 29. April 1999 (Bayr. GVBl. S. 226), aufgehoben m. W. v. 1. Januar 2008 durch Art. 10 Abs. 3 Nr. 2 G zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 922).

⁸³ Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 27f.; Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. 14.

⁸⁴ BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261, Rn. 120.

⁸⁵ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 27.

⁸⁶ In Kraft getreten am 1. Januar 2008, außer Kraft getreten am 31. Dezember 2011.

⁸⁷ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 27; siehe auch Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 28.

besonders im Internet, aus. Durch das Sportwettmonopol wurde das Ziel, den natürlichen Spielbetrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, verpasst (§ 1 GlüStV). Ebenso schlugen die Themen Suchtprävention, Kriminalitätsbekämpfung sowie Jugend- und Verbraucherschutz fehl.⁸⁸ Die grundrechtliche Berufsfreiheit und die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit von privaten Sportwettanbietern wurden in unveränderter Weise ohne Rechtfertigung eingeschränkt.⁸⁹ Das BVerfG vertrat die Auffassung, dass der GlüStV ein verfassungskonformer Vertrag sei. Dieser Sichtweise schloss sich der Europäische Gerichtshof (EuGH)⁹⁰ jedoch nicht an und betonte die Widersprüche in der intransparenten Glücksspielregulierung in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung von Glücksspielen. Der EuGH sah das Sportwettmonopol – insbesondere die bundesrechtliche Regelung des gewerblichen Automatenspiels⁹¹ – als europarechtswidrig an und ließ den Mitgliedstaaten offen, Online-Beschränkungen vorzusehen.⁹²

2.2.2 *Erster GlüÄndStV (2012 bis 2019)*

Im Rahmen des Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV)⁹³ wurde eine Experimentierklausel mit Konzessionsmodell gewählt, um private Sportwettanbieter zum Markt zuzulassen.⁹⁴ Dieser trat in allen Bundesländern mit Ausnahme von Schleswig-Holstein im Jahr 2012, nach Korrektur des anfänglichen Entwurfs⁹⁵, in Kraft. Für das Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV reichten gemäß § 35 Abs. 2 S. 1 Erster GlüÄndStV die Ratifizierungen von 13 Bundesländern aus.⁹⁶

⁸⁸ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 28.

⁸⁹ VG Berlin, Urteil vom 28. Januar 2010, 35 A 19.07, BeckRS 2010, 47645, 1. Leitsatz.

⁹⁰ EuGH, Urteil vom 8. September 2010, *Carmen-Media*, C-46/08, ECLI:EU:C:2010:505, Rn. 32.

⁹¹ Dies wird im 33c GewO geregelt und gilt als öffentliches Wirtschaftsrecht. Es fällt unter die Gewerbefreiheit, da ein Anspruch auf Erteilung besteht, wenn Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt wurden. Lange wurde dies zu Unterhaltungszwecken betrieben und nicht als Glücksspiel eingeordnet (Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 28f.).

⁹² Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 28.

⁹³ Vom 15. Dezember 2011, in Kraft getreten am 1. Juli 2012, Antrag der Staatsregierung, Bayr. LT-Drs. 16/11995, S. 1-33.

⁹⁴ Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. 15.

⁹⁵ Begutachtung durch die Europäische Kommission, die die Abgaberegulierung (16 2/3 % auf den Spieleinsatz) und Anzahl der Konzessionen (sieben) für unvereinbar mit dem Unionsrecht beurteilte (Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 29ff.).

⁹⁶ Köstler-Messaoudi, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2017.

Unterdessen hatte sich das Bundesland Schleswig-Holstein im Jahr 2010 abgesondert und ein eigenes Glücksspielgesetz⁹⁷ erarbeitet. Jenes ermöglichte die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten, Online-Poker und –Casino, ohne diese einer Begrenzung zu unterziehen. Somit wurden für eine Laufzeit von sechs Jahren 25 Erlaubnisse für Sportwettangebote und 21 Erlaubnisse für Online-Casino-Angebote erteilt.⁹⁸ Am 6. Mai 2012 gab es Neuwahlen für den schleswig-holsteinischen Landtag. Dabei gab es eine Mehrheit für die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und den Süd-Schleswigschen Wählerverband. Alle drei Fraktionen waren bereits vor der Wahl dazu geneigt, dem Ersten GlüÄndStV beizutreten.⁹⁹ Aufgrund des Regierungswechsels hob Schleswig-Holstein sein eigenes Landesglücksspielgesetz auf, trat dem Ersten GlüÄndStV bei und erließ ein entsprechendes Ausführungsgesetz.¹⁰⁰ Die vom schleswig-holsteinischen Innenministerium erteilten Erlaubnisse¹⁰¹ bestanden in einer Übergangszeit fort.¹⁰²

Das Kontingent der Sportwettkonzessionen in der Experimentierklausel des Ersten GlüÄndStV wurde im Entwurfsstadium von sieben auf eine Begrenzung von 20 angehoben und war für sieben Jahre bis zum 30. Juni 2019 vorgesehen. Oberstes Beschlussorgan war fortan das Glücksspielkollegium. Zuständig für das Konzessionsvergabeverfahren in Deutschland war das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS).¹⁰³ Im Jahr 2014 sollten Sportwettkonzessionen erteilt werden, was jedoch durch das Verwaltungsgericht (VG) Wiesbaden im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gestoppt wurde.¹⁰⁴ Hintergrund war, den im Auswahlverfahren unterlegenen Anbietern gerichtliche Überprüfung zu gewähren.¹⁰⁵

⁹⁷ Glücksspielgesetz vom 3. Dezember 2010, Schleswig-Holsteinischer LT Drs. 17/1100.

⁹⁸ Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 7.

⁹⁹ Ebd., S. 1f.

¹⁰⁰ GVOBl. SH Nr. 3 vom 7. Februar 2013, S. 68.

¹⁰¹ Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Schleswig-Holsteinischer LT Drs. 18/104.

¹⁰² Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. 8.

¹⁰³ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 31ff.

¹⁰⁴ VG Wiesbaden, Beschluss vom 17. September 2014, 5 L 1428/14.WI., BeckRS 2015, 41053, Tenor.

¹⁰⁵ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 34.

Das VG Wiesbaden führte aus, dass das initiierte Verwaltungsverfahren zur Bewerberauswahl unter Ausführungsmängeln leide und rechtliche Verstöße aufweise, welche zum einen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 Vertrag der Arbeitsweise der EU (AEUV))¹⁰⁶ sowie zum anderen das diskriminierungsfreie und transparente Auswahlverfahren (§ 4b Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 GlüStV, Art. 3 Abs. 1 GG) verletzen.¹⁰⁷

Ungeachtet dieses Beschlusses gingen die Glücksspielaufsichtsbehörden weiter gegen Anbieter ohne Konzessionen vor, was in weiteren Verwaltungsstreitverfahren mündete. Maßgeblich war hier das EuGH-Urteil vom 4. Februar 2016¹⁰⁸, welches den Glücksspielaufsichtsbehörden eines EU-Mitgliedstaates in Bezug auf Sportwetten untersagte, Anbieter zu ahnden, die über eine Konzession in einem anderen EU-Mitgliedstaat verfügen.¹⁰⁹ Ferner stellte der EuGH fest, dass durch die Einführung der in § 10a Erster GlüÄndStV vorgesehenen Experimentierklausel für Sportwetten die Unvereinbarkeit des Staatsmonopols auf die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten mit Art. 56 AEUV nicht behoben worden sei.¹¹⁰ Danach war der Weg über den Zweiten GlüÄndStV nötig.

2.2.3 Zweiter GlüÄndStV (2018 bis 2024)

Der Zweite Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Zweiter GlüÄndStV) scheiterte an der Zustimmung der Bundesländer Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. Aufgrund jeweiliger Mehrheitsverluste der Landesregierungen kam es zu Bündnissen mit der FDP¹¹¹, welche sich für eine Liberalisierung des Online-Glücksspielsegments aussprach.¹¹² Der Zweite GlüÄndStV¹¹³ blieb gemäß Art. 2 Abs. 1 S. 2 gegenstandslos, nachdem bis zum 31. Dezember 2017 nicht alle 16 Ratifikationsurkunden hinterlegt wurden.¹¹⁴ Es war erneut eine Reform des GlüStV erforderlich.

¹⁰⁶ In der Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47).

¹⁰⁷ VG Wiesbaden, Beschluss vom 5. Mai 2015, 5 L 1453/14.WI, NZBau 2015, 451, Rn. 55.

¹⁰⁸ EuGH, Urteil vom 4. Februar 2016, *Ince*, C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72.

¹⁰⁹ EuGH, C-336/14, *Ince*, Rn. 95.

¹¹⁰ Ebd., Rn. 93.

¹¹¹ In Nordrhein-Westfalen besteht die Koalition seit 2017 aus CDU und FDP. In Schleswig-Holstein besteht die Koalition seit 2017 aus CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP.

¹¹² Bremer, in: WIRTSCHAFTSRAT Recht 2018.

¹¹³ Vom 26. März 2017.

¹¹⁴ Köstler-Messaoudi, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2017, Fiedler/Steinmetz/von Meduna, in: Fiedler et. al., S. 126.

2.2.4 Dritter GlüÄndStV (2020 bis 2021)

Im März 2019 wurde unter Einigung aller Bundesländer der Dritte Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Dritter GlüÄndStV)¹¹⁵ nach Auslaufen der Experimentierklausel für Sportwetten am 30. Juni 2019 als Übergangslösung verkündet. Dieser ermöglicht ein Erlaubnismodell ohne Obergrenze für Sportwettanbieter und hat bis zum 30. Juni 2021 Bestand.¹¹⁶ Das Regierungspräsidium Darmstadt (RPDA) begann zum 1. Januar 2020 mit der Durchführung des Sportwettkonzessionsverfahrens. Am 1. April 2020 wurde das RPDA durch den Beschluss des VG Darmstadt gerichtlich gestoppt.¹¹⁷ Das RPDA durfte vorläufig in Folge des Beschlusses, wonach das Vergabeverfahren nicht der Durchführung eines transparenten, diskriminierungsfreien Verfahrens entsprach, keine Sportwettkonzessionen vergeben¹¹⁸ und legte daraufhin Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Kassel ein. Der Eilantrag wurde zurückgezogen und das Beschwerdeverfahren mit Beschluss des VGH eingestellt.¹¹⁹ Am 9. Oktober 2020 konnten privaten Anbietern die ersten 15 Sportwettkonzessionen erteilt werden.¹²⁰ Die Zuständigkeitsänderung für die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten nach § 4a Abs. 1 S. 1 GlüStV vom HMdIS auf das RPDA wurde in § 16 Abs. 3 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG)¹²¹ geregelt. Die Befristung des GlüStV bis zum 30. Juni 2021 erfordert eine Neuregulierung zum 1. Juli 2021.

2.2.5 GlüStV 2021 (Vorausschau)

Der GlüStV 2021 sieht u. a. gemäß § 27a GlüStV 2021 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt vor (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder), die ab dem 1. Juli 2021 (bzw. nach einer Übergangszeit bis 31. Dezember 2022) für Erlaubnisse im ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren bzw. den Aufsichtstätigkeiten nach § 9a GlüStV zuständig sein wird. Die Arbeit des Glücksspielkollegiums wird damit beendet. Die bisherige Sperrdatei OASIS¹²² als Spielerschutzinstrument wird durch eine Limitdatei

¹¹⁵ Vom 15. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 318, 319, 392, BayRS 02-30-I), der durch Vertrag vom 18. April 2019 (GVBl. 2019 S. 538, 2020, S. 10) geändert worden ist.

¹¹⁶ Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. 16f.

¹¹⁷ VG Darmstadt, Beschluss vom 1. April 2020 – 3 L 446/20.DA, BeckRS 2020, 5966.

¹¹⁸ Ebd., Rn. 17 und 37.

¹¹⁹ VGH Kassel, Beschluss vom 9. Oktober 2020 – 8 B 1111/20.

¹²⁰ RPDA, Sportwetten, 2021.

¹²¹ Vom 28. Juni 2012, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2019 (GVBl. S. 413).

¹²² ONLINEABFRAGESPIELERSTATUS (seit 1. Juli 2013).

erweitert. Ferner werden virtuelle Automatenspiele¹²³, Online-Poker¹²⁴ und Online-Casinospiele¹²⁵ erlaubnisfähig. Das staatliche Monopol verbleibt bei großen Lotterien und Ausspielungen, die ausschließlich den Landeslotteriegesellschaften erlaubt werden.¹²⁶

Im Folgenden werden die Veränderungen im GlüStV im Überblick veranschaulicht:

Maßnahmen des GlüStV 2008 u. a.:

- Internetverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV)
- Schutz Minderjähriger (§ 4 Abs. 3 S. 3 GlüStV)
- Werbebeschränkungen (§ 5 Abs. 1 bis 4 GlüStV)
- Sozialkonzept und Aufklärung (§§ 6, 7 GlüStV)
- Spielersperrsystem OASIS (§ 8 Abs. 1 GlüStV)
- Glücksspielaufsicht (§ 9 Abs. 1 GlüStV)

Maßnahmen des Ersten GlüÄndStV u. a.:

- Erweiterung und Anpassung der Ziele des § 1 Erster GlüÄndStV
- Experimentierklausel für 20 Sportwettkonzessionen (§ 10a Erster GlüÄndStV)¹²⁷
- Aufhebung Internetverbot für Lotterien, Sport- (§ 4 Abs. 5 Erster GlüÄndStV) und Pferdewetten (§ 27 Abs. 2 S. 2 Erster GlüÄndStV)
- Internetanforderungen (z. B. Höchsteinsatzlimit, Verlinkungsverbot) (§ 4 Abs. 5 Erster GlüÄndStV)
- Werbeerlaubnis für Lotterien, Sport- und Pferdewetten (§ 5 Abs. 3 S. 2 Erster GlüÄndStV)
- Ländereinheitliche Verfahren (§ 9a Erster GlüÄndStV) sowie gebündelte Verfahren (§ 19 Abs. 2 GlüÄndStV) bei Erlaubniserteilung von bestimmten Angeboten (insbesondere von Sportwetten) mit Konstitution des Glücksspielkollegiums als beschlussfassendes Organ (§ 9a Abs. 5 bis 8 Erster GlüÄndStV)

¹²³ Nachbildungen von terrestrischen Automatenspielen im Internet.

¹²⁴ Virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet.

¹²⁵ Varianten des Pokerspiels ohne Bankhalter, bei denen verschiedene natürliche Personen an einem virtuellen Tisch gegeneinander spielen (z. B. Texas Hold'em, Omaha und Seven Card Stud).

¹²⁶ Hötzel, Glücksspiel im Internet und der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021.

¹²⁷ Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV vom 7. Dezember 2011, S. 11.

Maßnahmen des Zweiten GlüÄndStV u.a.:

- Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung der Sportwettkonzessionen
- Änderung der Zuständigkeiten u. a. von Sportwetten und Pferdewetten im Internet¹²⁸

Maßnahmen des Dritten GlüÄndStV u. a.:

- Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung der Sportwettkonzessionen
- Änderung des Auswahlverfahrens in ein Erlaubnisverfahren¹²⁹

Maßnahmen des GlüStV 2021 u. a.:

- Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (§ 27a GlüStV 2021)
- Limitdatei (§ 6c GlüStV 2021)
- Erlaubnisse für virtuelle Automaten Spiele (§ 22a GlüStV 2021), Online-Poker (§ 22b GlüStV 2021) und Online-Casinospiele (§ 22c GlüStV 2021).¹³⁰

3 Die Folgen des GlüStV auf den illegalen Markt bei Online-Sportwetten

Im Folgenden sollen die Entwicklung des illegalen Marktes und das Ausmaß bis zum Jahr 2021 dargestellt werden. Das Kapitel 3 dient dazu, um als Nebenforschungsfrage auf das Kapitel 4 hinzuleiten: „*Welche Folgen hat der Glücksspielstaatsvertrag seit dem Jahr 2008 auf den illegalen Glücksspielmarkt im Bereich der Online-Sportwetten?*“

Die langjährige Absicht des Staates, das Angebot von Sportwetten durch monopolabsichernde Regelungen¹³¹ sich selbst vorzubehalten und die Schaffung eines Prohibitionsmodells hatten den Effekt, dass illegale Geschäftsmodelle enorm beliebt waren. Die Glücksspielunternehmen spekulierten – insbesondere ab dem Jahr 2005, indem sich die Gewinne der Bwin-Aktie und der Bet-at-home-Aktie enorm steigerten¹³² – auf lukrative Umsätze auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Sie versuchten trotz der Verbote, ihre illegalen Geschäftsmodelle zu realisieren.¹³³ Sie begannen sich in Rechtsstaaten des EU-Auslands anzusiedeln,

¹²⁸ Erläuterungen zum Zweiten GlüÄndStV vom 28. Oktober 2016, S. 1.

¹²⁹ Erläuterungen zum Dritten GlüÄndStV vom 21. Februar 2019, S. 6.

¹³⁰ Erläuterungen zum GlüStV 2021 vom 18. Mai 2020, S. 56.

¹³¹ Terhechte, Staat und Spiel, S. 63.

¹³² Hock, in: faz.net, Kurs der Mybet-Aktie fällt um 70 Prozent.

¹³³ Stadelmaier in: Wöhr/Wuketich, S. 333.

wie z. B. in Malta und Gibraltar, und mit Wettlizenzen auszustatten, die unter leichten Voraussetzungen zu erhalten waren.¹³⁴ Dies gilt als Entstehungsursache eines milliardenschweren illegalen Marktes im Sportwettbereich.¹³⁵ Die Glücksspielregulierung in Malta gilt im Vergleich zu Deutschland als wesentlich liberaler und zeichnete sich insbesondere in der Vergangenheit durch die marginale Steuerbelastung von 0,5 % aus.¹³⁶ Durch die Reform des RennwLottG im Jahr 2012 war die geringere Steuerbelastung in Malta jedoch kein Thema mehr, da diese auch in Deutschland für ausländische Anbieter erhoben wurde.

Der GlüStV konstituiert seit dem Jahr 2008 den Rahmen für eine einheitliche Glücksspielregulierung aller Glücksspielformen, welche durch die Landesglücksspiel- oder Ausführungsgesetze in den Bundesländern umgesetzt werden.¹³⁷ Der GlüStV soll gemäß § 1 GlüStV zu fünf Zielen beitragen. Erst im Ersten GlüÄndStV 2012 wurden die Ziele des § 1 GlüStV als gleichrangig formuliert. Ferner wurden diese in Ziffer 2 durch die Schaffung einer Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel und durch die Vorbeugung der Gefahren für die Integrität des Sports in Ziffer 5 ergänzt. Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

¹³⁴ Wormit, NVwZ 2017, 281, 282.

¹³⁵ Wormit, NVwZ 2017, 281, 282.

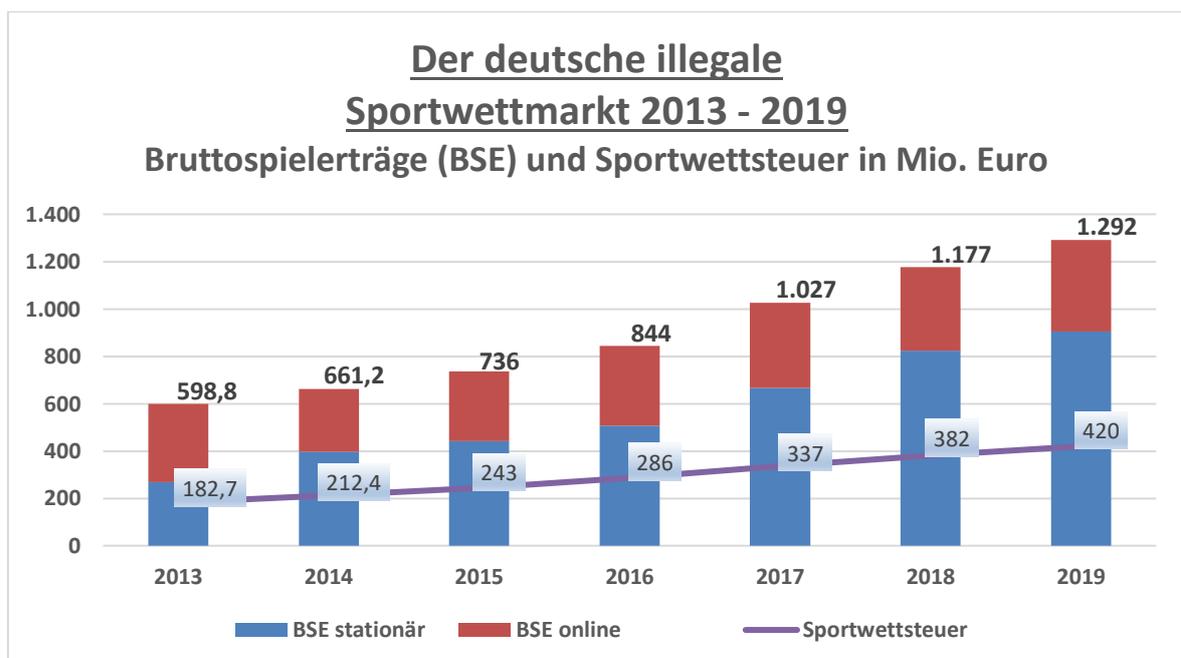
¹³⁶ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 24. Seit 2020 gelten 5 % Gaming Tax für maltesische Spieler.

¹³⁷ Terhechte, Staat und Spiel, S. 56.

Die Zielerreichung der Vorgaben des § 1 GlüStV stößt im illegalen Markt, welcher im Jahr 2019 einen Anteil von 17 % am deutschen Glücksspielmarkt¹³⁸ hatte, an seine Grenzen. Der gesamte Sportwettmarkt macht hiervon einen Anteil von 9,73 % aus, der sich im stationären Bereich auf 6,81 % und im Internet auf 2,92 % verteilt.¹³⁹

In Abbildung 3 ist ein Anstieg des BSE (stationär und online) und der Sportwettsteuer im Zeitverlauf in den Jahren 2013 bis 2019 erkennbar. Der BSE (stationär und online) hat sich innerhalb dieses Zeitraums mehr als verdoppelt, genauso wie die Höhe der Sportwettsteuer. Die Sportwettsteuer nach § 17 RennwLottG wurde von den privaten Sportwettanbietern auch ohne glücksspielrechtliche Erlaubnis gezahlt.

Abbildung 3: Der deutsche illegale Sportwettmarkt in den Jahren 2013 bis 2019



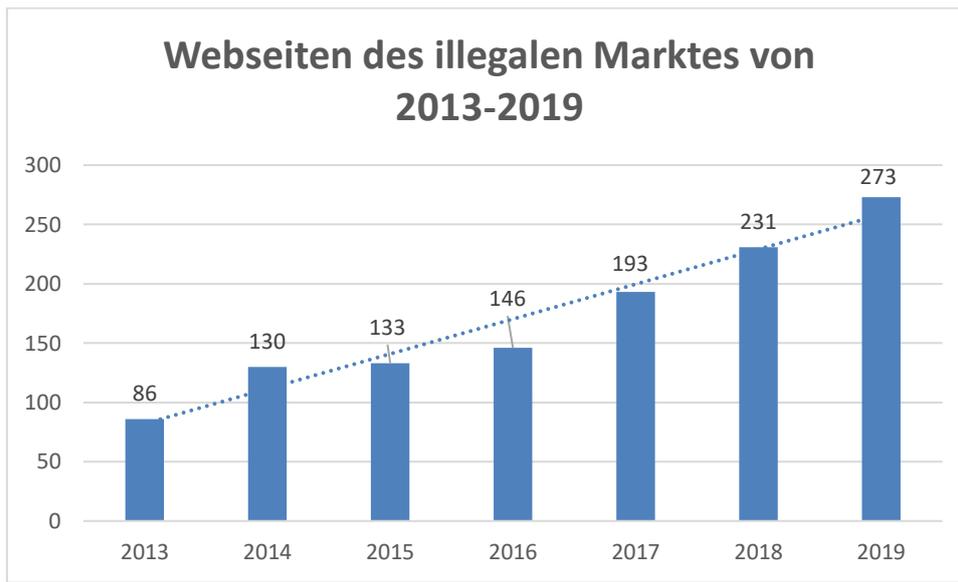
Quelle: Eigene Abbildung, angelehnt an Daten des HMdIS Jahresreports, 2014 bis 2019

Ein ähnliches Bild zeichnet sich in Abbildung 4 auch in der wachsenden Anzahl von Webseiten. Die illegalen deutschsprachigen bzw. in Deutschland abrufbaren Webseiten im Online-Sportwettbereich stiegen mit 86 im Jahr 2013 um mehr als das Dreifache im Jahr 2019 auf 273.¹⁴⁰

¹³⁸ HMdIS, Jahresreport 2019, S. 4. Der genaue Wert ist eine Dunkelziffer und kann nicht abgeschätzt werden.

¹³⁹ Eigene Berechnung gemäß Abbildung 1 aus dem Jahresreport 2019, S. 4.

¹⁴⁰ Daten aus den Jahresreports des HMdIS 2014 bis 2020, jeweils Tabelle 2.

Abbildung 4: Webseiten des illegalen Marktes in den Jahren 2013 bis 2019

Quelle: Eigene Abbildung, angelehnt an Daten des HMdIS Jahresreports, 2014 bis 2019

Die bisherige Prävalenz von prohibitiven und stark regulatorischen Maßnahmen im GlüStV hat diverse Auswirkungen auf den illegalen Sportwettmarkt. In Deutschland lässt sich wohl kaum ein anderer Markt identifizieren, in dem Unternehmen über viele Jahre hinweg ohne behördliche Erlaubnis agieren konnten. Die Literatur spricht von einem „Versagen der bisherigen staatlichen Regulierung“ mit rechtlichen Unwägbarkeiten zwischen legalen, illegalen und „halblegalen“ Anbietern.¹⁴¹ Im EU-Recht wird der Graumarkt als derjenige bezeichnet, bei denen Anbieter in einem EU-Mitgliedstaat eine Lizenz besitzen und in anderen EU-Mitgliedstaaten ihre Glücksspiele anbieten, ohne dafür über eine Lizenz nach den nationalen Rechtsvorschriften zu verfügen.¹⁴² Gemäß der rechtlichen Definition im Kapitel 1.2.3 wird in der Arbeit lediglich zwischen illegalem und legalem Glücksspiel unterschieden. Diese ungeklärte rechtliche Konstellation führte nicht nur zu Rechtsunsicherheit, sondern verstärkte die Vollzugsdefizite gegen im Ausland ansässige Glücksspielanbieter, die dem illegalen Sportwettmarkt auch im Jahr 2021 noch immer gegenwärtig sind.

Das Internettotalverbot im § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 wurde im Rahmen der besonderen Suchtgefährdung begründet, weil es „[...] nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts

¹⁴¹ Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, S. 62 Rn. 3; Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 8 sprechen von regulierten legalen „weißen“ Märkten, scheinbar legalen „grauen“ Märkten und illegalen „Schwarzmärkten“.

¹⁴² Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, KOM(2011) 128, S. 3 Fn. 3.

*und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefährdend und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist.*¹⁴³

Das Carmen-Media-Urteil von 2010 spricht dem Internet die Verstärkung der besonderen Suchtgefahr wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter (fehlende Kontrolle und Anonymität) sowie durch einen leichten Zugang zu.¹⁴⁴ Gemäß dem Zeturf-Urteil vom 30. Juni 2011 sei das Internet grundsätzlich für die Entstehung von Spielsucht gefährlich, aber der wissenschaftliche Beleg hierfür fehle, denn das Internetglücksspiel sei lediglich ein austauschbarer Vertriebskanal für Glücksspiele.¹⁴⁵ Das BVerfG vertrat die Auffassung, dass für eine konsistente Regulierung des Online-Sportwettbereichs kein Internettotalverbot notwendig war, sondern stellte fest, dass der staatliche Anbieter keinerlei Maßnahmen im Internet, wie z. B. Alterskontrollen, eingerichtet hat, um das Internet in Bezug auf die Zielerreichung des § 1 GlüStV zu überwachen. Es sah entsprechende Kontrollmechanismen zur Realisierung von Spieler- und Jugendschutz vor.¹⁴⁶

Das Internet wurde per sé als gefährlicher Vertriebskanal eingestuft, obwohl der Argumentation gefolgt werden könnte, dass es sich um eine Ausweitung eines Glücksspielprodukts handelt. Diese Ausweitung könnte die Gefahren für den Spieler durch Begrenzungen absenken, z. B. Alterskontrollen durch Identifizierungs- und Authentifizierungsmechanismen.

Widersprüchlich erscheint auch, dass das Internetverbot mit der besonderen Suchtgefahr des Internetglücksspiels begründet wird, worunter auch die Online-Sportwetten fallen, obwohl das Internetverbot für diese ausgenommen wird.¹⁴⁷

Für ein angemessenes Differenzierungsgebot sei eine Regulierung notwendig, die ihr Fundament auf evidenzbasierten Erkenntnissen errichtet. Bei jedem Glücksspielsegment müssen

¹⁴³ Antrag der Staatsregierung, Bayr. LT-Drs. 15/8486, S. 11 der Erläuterungen. Die Begründung bezieht sich auf die Entscheidung des Ersten Senats zum staatlichen Sportwettmonopol, BVerfG, 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261.

¹⁴⁴ EuGH, C-46/08, *Carmen-Media*, Rn. 103.

¹⁴⁵ EuGH, Urteil vom 30. Juni 2011, *Zeturf*, C-212/08, ECLI:EU:C:2011:437, Rn. 75; im Ergebnis auch Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 95.

¹⁴⁶ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 95; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261, Rn. 153f.

¹⁴⁷ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 102; Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV vom 7. Dezember 2011, S. 4.

die in den Zielen vorhandenen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotentiale unterschiedlich bewertet werden.¹⁴⁸

Das generelle Internetverbot aus § 4 Abs. 4 GlüStV wurde revidiert und es wurde aufgezeigt, dass es eine effektive Regulierbarkeit in einigen Spielformen geben kann.¹⁴⁹ Im GlüStV 2012 wurde das Internetverbot partiell für Lotterien, Sport- und Pferdewetten aufgehoben (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 bis 5 und § 27 Abs. 2 Erster GlüÄndStV) und erste Internetanforderungen gestellt, die mit der Zielerreichung des § 1 GlüStV in Einklang stehen.

1. Der **Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler** wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet.
2. Der **Höchsteinsatz je Spieler** darf grundsätzlich einen Betrag von **1 000 Euro pro Monat** nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 [GlüStV] ein abweichender Betrag festgesetzt werden. Gewinne dürfen nicht mit Einsätzen der Spieler verrechnet werden. Die Beachtung des Kreditverbots ist sichergestellt. Bei der Registrierung sind die Spieler dazu aufzufordern, ein individuelles tägliches, wöchentliches oder monatliches Einzahlungs- oder Verlustlimit festzulegen (Selbstlimitierung). Darüber hinaus ist den Spielern zu jeder Zeit die Möglichkeit einzuräumen, tägliche, wöchentliche oder monatliche Einzahlungs- und Verlustlimits neu festzulegen. Will ein Spieler das Einzahlungs- oder Verlustlimit erhöhen, so wird die Erhöhung erst nach einer Schutzfrist von sieben Tagen wirksam. Wenn Einzahlungs- oder Verlustlimits verringert werden, greifen die neuen Limits für neue Spieleinsätze sofort.
3. Besondere Suchtanreize durch **schnelle Wiederholung sind ausgeschlossen**.
4. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes **Sozialkonzept** nach § 6 [GlüStV] ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.
5. Wetten und Lotterien werden weder über **dieselbe Internetdomain** angeboten noch wird auf andere Glücksspiele **verwiesen oder verlinkt**.

¹⁴⁸ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 7.

¹⁴⁹ Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. 31.

Ein weiterer Auslöser für den Anstieg der illegalen Angebote war neben dem Internetverbot auch das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in Form der fehlenden Öffnung des Sportwettmarktes im Ersten GlüÄndStV. In diesem wurde eine Experimentierklausel für Sportwetten bis zum 30. Juni 2019 in einem Auswahlverfahren mit zahlenmäßiger Begrenzung implementiert. In den Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV wurde ausgeführt, dass die konzessionierte Öffnung der Sportwetten auf 20 Anbieter keine Erweiterung des Wettmarktes darstelle, sondern den Schwarzmarkt bekämpfen solle.¹⁵⁰ Die quantitative Regulierung fand im Gegensatz zu Regelungen im Spielbankenbereich, in denen quantitative Begrenzungen üblich sind, vor Gericht keine Zustimmung.¹⁵¹

Da der Zweite GlüÄndStV nicht ratifiziert wurde, gab es erst im Jahr 2020 im Zuge des Dritten GlüÄndStV ein Erlaubnisverfahren für Sportwettkonzessionen ohne zahlenmäßige Begrenzung. Nach einem langen Weg über das Festhalten am Staatsmonopol, ein zahlenmäßiges begrenztes Auswahlverfahren und viele Impulse durch Entscheidungen des BVerfG und des EuGH einigten sich die Bundesländer auf die Öffnung des Marktes und implementierten im Dritten GlüÄndStV ein Konzessionsverfahren für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten, um einen liberalisierten und kontrollierbaren Markt zu schaffen.

Dem Gesetzgeber wird von Teilen der Literatur vorgeworfen, seine Online-Glücksspielregulierung auf einer einseitigen und nicht validen Evidenz begründet zu haben. Bis zum Jahr 2007 mangelte es an objektiven Untersuchungen zum Internetspielerverhalten.¹⁵² Der aufkommenden Nachfrage des Online-Glücksspiels sowie den technischen Veränderungen (Digitalisierungsschub) wurde durch die Regelungen im GlüStV keinerlei Rechnung getragen.¹⁵³

In den Erläuterungen zum GlüStV 2008 seien Quellen aus wissenschaftlichen Untersuchungen herangezogen worden, die ausschließlich auf ein Internetverbot von Online-Glücksspielen abzielen.¹⁵⁴ Ein ähnliches Bild habe sich auch in den Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV abgezeichnet. Dort seien erneut die gleichen Arbeiten des Schweizerischen

¹⁵⁰ Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV vom 7. Dezember 2011, S. 11.

¹⁵¹ Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 9.

¹⁵² Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 106.

¹⁵³ Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 106.

¹⁵⁴ Antrag der Staatsregierung, Bayr. LT-Drs. 15/8486, S. 11f. der Erläuterungen.

Instituts für Rechtsvergleichung in Lausanne, dem Institut „Créa de macroéconomie appliquée“ der Universität Lausanne und der Arbeitseinheit „Angewandte Glücksspielforschung“ des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen aufgeführt worden.¹⁵⁵ Die genannten Studien basierten überwiegend auf Übersichtsarbeiten, gegenüber denen eine fehlende Tragfähigkeit beanstandet wird.¹⁵⁶ Beim Inkrafttreten des GlüStV 2008 und bei der Erarbeitung des Ersten GlüÄndStV wurden Entscheidungen getroffen, die sich auf veraltete Annahmen durch nicht valide Forschungsdaten stützten. An dieser Stelle muss hervorgehoben werden, dass Evaluationen aus der Wissenschaft aufgrund von Interessensverflechtungen im Hinblick auf die Objektivität teilweise vorsichtig zu bewerten sind. Seit dem Jahr 2012 gibt es einen Zusammenschluss aus Wissenschafts- und Praxisvertretern im Düsseldorfer Kreis.¹⁵⁷ Diese Initiative tritt für eine Verbraucherschutzorientierte Glücksspielregulierung ein.¹⁵⁸ Mit verschiedenen Mitwirkenden wurde vom Düsseldorfer Kreis ein Verbraucherschutzkonzept für Glücksspiel in Deutschland erarbeitet.¹⁵⁹ Demgegenüber steht der Deutsche Sportwettenverband (DSWV) mit deutschen und europäischen Sportwettanbietern, um sich für eine wettbewerbsorientierte und europarechtskonforme Weiterentwicklung der Sportwettregulierung einzusetzen.¹⁶⁰

Der § 32 Erster GlüÄndStV zielte darauf ab, eine Evaluierung der Auswirkungen des Staatsvertrages auf die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten vorzunehmen, insbesondere der §§ 4a bis 4e, 9, 9a und 10a GlüStV.¹⁶¹ Diese sollte zunächst zur Analyse der Experimentierklausel im Sportwettbereich dienen, um die Wirksamkeit der regulatorischen Maßnahmen zu prüfen und ggf. neue Erkenntnisse zu erlangen.¹⁶² Der § 32 GlüStV ist bis heute als Teil des GlüStV bestehen geblieben.

Im Verlauf eines klassischen Gesetzgebungsprozesses gibt es Erkenntnisgewinne durch Dritte im parlamentarischen Verlauf. Das Verfahren, nach dem Staatsverträge wie der

¹⁵⁵ Antrag der Staatsregierung, Bayr. LT-Drs. 16/11995, S. 16f. der Erläuterungen.

¹⁵⁶ Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 107.

¹⁵⁷ Hug, GewArch 2020, 252, 253.

¹⁵⁸ Düsseldorfer Kreis, Mission Statement, 2021.

¹⁵⁹ Siehe: https://www.duesseldorfer-kreis.de/wp-content/uploads/2019/02/Duesseldorfer_Kreis_Gemeinsames_Verbraucherschutzkonzept_2019.pdf (Abrufdatum am 29. Mai 2021).

¹⁶⁰ DSWV, Über uns, 2021.

¹⁶¹ Becker/Häusler/Spitze ZfWG 2020, 102, 106 u. 109.

¹⁶² Becker/Häusler/Spitze ZfWG 2020, 102, 109.

GlüStV ausgehandelt werden (im Rahmen von Ministerpräsidentenkonferenzen), kennt dieses Standardinstrument nicht. Es wird lediglich ein eigener Beschluss gefasst, der die Meinungsbildung der Bundesländer zusammenfasst. Durch diese Vorgehensweise bleibt die Möglichkeit verwehrt, die Grenze des Standpunktes der Erkenntnisse durch die Aufnahme neuer Evidenz zu verlassen.¹⁶³ Bei der Implementierung bzw. Änderung des GlüStV sind teils divergierende Meinungen von den 16 Bundesländern zusammenzuführen. Einer solchen Integration wird häufig vorgeworfen, dass sie nur gelingen kann, wenn gesetzliche Regelungen dem kleinsten gemeinsamen Nenner aller Beteiligten entsprechen.¹⁶⁴ Gerade im Glücksspielrecht, in dem es noch viele Rechtsbegriffe gibt, die mit Inhalt gefüllt werden müssen, stellt dies ein Hindernis dar. Eine Fragmentierung der Interessenverfolgung ergibt sich zwischen den jeweiligen Institutionen in Gestalt des Glücksspielkollegiums und den Chefs der Staats- und Senatskanzleien. Das Glücksspielkollegium verfolgt das Ziel Ordnungsrecht zu vollziehen, wohingegen die Chefs der Staats- und Senatskanzleien Anhänger einer politischen Logik sind.¹⁶⁵ Die vielen ungeklärten rechtlichen Fragen im Bereich der ständigen Weiterentwicklung des Online-Sportwettmarkts intensivieren die Interessenkollisionen und lassen eine einheitliche Mehrheitsbildung schwierig werden. Die unterschiedlichen Blickwinkel rekurrierend der Intensionen des Glücksspielkollegiums und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien verstärken dies.

Ein Verbot verringere nicht den Spieltrieb der Bevölkerung, sondern lenke diesen eher in den illegalen Markt.¹⁶⁶ Die Glücksspielregulierung verkannte in den Jahren, in denen das Internet enorme Verbreitung und Verwendung fand, eine konsequente Ausrichtung zur Bewältigung rechtlich-praktischer Problemstellungen und zur Bekämpfung des illegalen Marktes. Bereits das VG Wiesbaden attestierte dem GlüStV, dass dieser an vielen Stellen ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe enthalte.¹⁶⁷ Dies mündete in einer Vielzahl von Gerichtsverfahren, u. a. wegen des staatlichen Monopols der Sportwette, der EU-Dienstleistungsfreiheit, des intransparenten und nichtdiskriminierungsfreien Auswahlverfahrens im Ersten GlüÄndStV. Diese gesetzgeberischen Lücken in diesen Punkten haben den Vollzug des

¹⁶³ Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 113.

¹⁶⁴ Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 115.

¹⁶⁵ Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, 115.

¹⁶⁶ Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 11.

¹⁶⁷ VG Wiesbaden, Beschluss vom 5. Mai 2015, 5 L 1453/14.WI, NZBau 2015, 451, Rn. 53.

illegalen Marktes über viele Jahre ins Stocken gebracht. Diese Lücke reduzierte sich auch nicht durch die Zulassung einer Kompromisslösung zwischen Teilöffnung und Internetverbot als liberale gegenüber einer restriktiven Lösung.¹⁶⁸

Auch die Monopolkommission hat im Rahmen ihrer Aufgabe nach § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen¹⁶⁹ deutlich darauf hingewiesen, dass ein Verbot dem Ziel des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV entgegensteht und eine Negativkanalisierung in den Schwarzmarkt hervorruft: *„Ein Verbot des Angebots von Glücksspielen ist daher diskutabel, stellt aber nach ganz überwiegender Meinung keine Lösung dar, da der Spieltrieb dadurch nicht unterbunden würde. Bei einem Verbot wandern die Spieler vielmehr in kaum kontrollierbare Schwarz- und Graumärkte ab.“*¹⁷⁰

Gerade in Bezug auf das Spannungsfeld zwischen nationaler und europäischer Glücksspieljudikatur, welches sich aus der weitläufigeren Definition von Glücksspiel auf der EU-Ebene ergibt, ist das Glücksspielrecht trotz der vermeintlichen Nischenposition enorm klageaffin. Dies ergibt sich u. a. aus den vielen rechtlich-praktischen Fragestellungen. Die EU-Kommission sorgte bereits in den Jahren 2004 bis 2016 für den Anschein, dass sie eine vollständige Liberalisierung der Glücksspielmärkte befürworte. Der EuGH hingegen hob immer wieder die mitgliedstaatlichen Kompetenzen der Glücksspielregulierung¹⁷¹ hervor und deutete auf die Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit¹⁷², der Nichtdiskriminierung¹⁷³ und des Kohärenzgebots¹⁷⁴ hin.¹⁷⁵

¹⁶⁸ Makswit, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, S. 352.

¹⁶⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 327) geändert worden ist.

¹⁷⁰ Monopolkommission, 2010/2011, 19. Gutachten, S. 6 Nr. 14.

¹⁷¹ EuGH, Urteil vom 24. Januar 2013, *Stanleybet International Ltd.*, C-186/11, C-209/11, ECLI:EU:C:2013:33, Rn. 24.

¹⁷² Hierzu EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012, *SIA Garkalns*, C-470/11, ECLI:EU:C:2012:505, Rn. 37.

¹⁷³ Zuletzt EuGH, Urteil vom 28. Februar 2018, *SportingOdds*, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130, Rn. 39.

¹⁷⁴ EuGH, Urteil vom 6. November 2003, *Gambelli*, C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597, Rn. 67 - sowie EuGH, Urteil vom 6. März 2007, *Placanica*, C-338/04, C-359/04, C-360/04, ECLI:EU:C:2007:133, Rn. 53.

¹⁷⁵ Stadelmaier, in: Wöhr/Wuketich, S. 335.

4 Der Umgang mit illegalen Sportwettangeboten – Bekämpfen oder Regulieren?

Im vorangehenden Kapitel wurden die Auswirkungen des GlüStV auf den Vollzug der Glücksspielregulierung mit dem Ergebnis eruiert, dass eine Negativkanalisierung in den illegalen Markt stattgefunden hat. Daher widmet sich das Kapitel 4 der Hauptforschungsfrage der gesamten Arbeit:

„Welche rechtlichen Maßnahmen gibt es im Glücksspiel- und Steuerrecht, um die Folgen des illegalen Marktes abzumildern und den Vollzug zu stärken?“

4.1 Mittel der Bekämpfung

Die folgenden vier Unterkapitel gliedern sich in die rechtlichen Grundlagen, die Untersagungsverfügung, die Unterbindung von Zahlungsströmen und die Internetsperren.

4.1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen ist an einen allgemeinen Erlaubnisvorbehalt geknüpft. Gemäß § 4 Abs. 1 GlüStV dürfen öffentliche Glücksspiele nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) sowie die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel sind verboten.

Eine Erlaubnis stellt einen begünstigenden Verwaltungsakt dar und kann mit Inhalts- und Nebenbestimmungen versehen werden.¹⁷⁶ Der allgemeine Erlaubnisvorbehalt fungiert als ordnungsrechtliches Instrument, um die Ziele des § 1 GlüStV, u. a. Spieler- und Jugendschutz sowie Abwehr von Betrug, Manipulation und Kriminalität, zu erreichen. Diese Ziele stellen wichtige Gemeinschaftsgüter dar.¹⁷⁷ Die Gemeinschaftsgüter können durch die Gefahren des öffentlichen Glücksspiels tangiert werden. Sie umfassen das Vermögen des einzelnen Spielers und seiner Angehörigen sowie in Fällen des Vermögensverlustes mittelbar die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und bei Spielsucht die Gesundheit des Spielers.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 7.

¹⁷⁷ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 19.

¹⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 28. März 2001, 6 C 2/01, BeckRS 2018, 26351, Rn. 57.

In der Vergangenheit konnte diesen Gefahren durch das Verbot, ineffektive Vollzugsmaßnahmen bzw. der mangelnden Regulierung von Online-Sportwetten nicht hinreichend begegnet werden. Durch das Festhalten am staatlichen Monopol und am Internetverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 entwickelte sich der illegale Markt durch die ständige Verfügbarkeit im Internet enorm. Um von Seiten des Staates darauf zu reagieren, gibt es zwei verschiedene Herangehensweisen, die beide in der Literatur vertreten sind. Der Staat kann die Bildung eines demeritorischen Marktes zum einen abmildern, wenn er das Angebot legal zulässt oder zum anderen bekämpfen, indem er es untersagt: „*Gegen illegales Glücksspiel helfe nur konsequente Verfolgung, nicht aber eine Liberalisierung des Angebots.*“¹⁷⁹ Eine konsequente Verfolgung sei von behördlicher Perspektive zwar aufwendig, aber die Kontrollaufgabe im Rahmen der Regulierung sei ein größerer Verwaltungsaufwand für die Behörden.¹⁸⁰ Von den Glücksspielaufsichtsbehörden wurden über mehrere Jahre Untersagungsverfügungen erlassen, die die Sportwettanbieter jedoch ihre Internetangebote nicht einstellen ließen. Eine wirksame Verfolgung der Glücksspielunternehmen, die im Ausland ansässig sind, war in der Vergangenheit kaum nachweisbar.¹⁸¹

4.1.2 Untersagungsverfügung

Ein Instrument zur Bekämpfung von illegalen Glücksspielangeboten ist der Erlass einer Untersagungsverfügung nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV. Eine Untersagung kann für die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür vorgenommen werden. Nachfolgend wird die Untersagung für die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele in den Fokus gerückt. Die Glücksspielwerbung ist nicht Gegenstand dieser Masterarbeit; daher wird auf die einschlägige Literatur verwiesen.

Es kann zwischen zwei Tatbeständen unterschieden werden, die zu einem Untersagungsverfahren führen:

1. Die Veranstaltung oder Vermittlung findet **ohne Erlaubnis** statt (unerlaubtes Glücksspiel) oder

¹⁷⁹ Riemenschneider, in: Westfälische Nachrichten, Landtag soll Rückzug des Staates vom Glücksspiel einleiten, 2020.

¹⁸⁰ Ebd.

¹⁸¹ Fiedler/Steinmetz, in Fiedler et. al., S. 492.

2. der Veranstalter oder Vermittler mit Erlaubnis ist **nicht zuverlässig**.

Die Basis für eine Untersagungsverfügung bildet das Fehlen einer Erlaubnis. Der im § 4 Abs. 1 GlüStV festgelegte allgemeine Erlaubnisvorbehalt fordert für die vollumfängliche Untersagung eines angebotenen unerlaubten Glücksspiels allerdings nicht die umfassende Prüfung der fehlenden Erlaubnisfähigkeit. Das Hinzuziehen der Erlaubnisfähigkeit wäre nötig, wenn ein Glücksspielanbieter einen etwaigen Erlaubnisanspruch hätte. Es findet auch keine Unterscheidung zwischen privaten und staatlichen Anbietern statt.¹⁸² Eine Untersagungsverfügung könnte zum einen auch erlassen werden, wenn ein Widerruf ergangen ist und daher die Erlaubnis fehlt. Zum anderen kann es eine Erlaubnis geben, die nicht das gesamte Angebot umfasst. Bei einer von der Erlaubnis rechtlich nicht umfassten Veranstaltung oder Vermittlung von Glücksspielen können eine Teiluntersagung und ein Widerruf des restlichen Teils der Erlaubnis erfolgen. Dies kann eine gesamte Untersagung in Bezug auf die fehlende Zuverlässigkeit hervorrufen. Unerlaubtes Glücksspiel umfasst die derzeit nicht erlaubnisfähigen Produkte Online-Casino, Online-Poker und Online-Zweitlotterien.¹⁸³

Eine Untersagungsverfügung nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV kann nicht nur im Rahmen von unerlaubtem Glücksspiel erfolgen, sondern auch hinsichtlich der Beurteilung der Zuverlässigkeit. Gemäß §§ 4a Abs. 4 Nr. 1 a und 1b GlüStV ist im Bereich der Sportwettkonzessionen die für die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele erforderliche Zuverlässigkeit von den verantwortlichen Personen des Konzessionsnehmers nachzuweisen. Eine Unzuverlässigkeit kann sich z. B. in vorliegenden Steuerrückständen, (steuerrechtlichen) Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten begründen.

Gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 GlüStV haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung gegen die Untersagungsverfügung. Die aufschiebende Wirkung von Klagen oder Widersprüchen verbleibt lediglich bei isoliert anfechtbaren Auflagen der Erlaubnisse.¹⁸⁴ Die allgemeine Erlaubnispflicht eignet sich zur Begründung des besonderen öffentlichen Interesses im Sinne der zu schützenden Gemeinschaftsgüter im § 1 GlüStV an einer sofortigen Vollziehung einer Untersagung wegen unerlaubtem Glücksspiel.¹⁸⁵

¹⁸² DHR-Postel, § 4 GlüStV, Rn. 38.

¹⁸³ Ab 1. Juli 2021 sind virtuelle Automaten Spiele, Online-Casino und -Poker erlaubnisfähig.

¹⁸⁴ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach/Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 93.

¹⁸⁵ DHR-Oldag, § 9 GlüStV, Rn. 34; siehe BVerfG, NVwZ 2006, 326 (327).

Nach dem Erlass einer Untersagungsverfügung kann die Androhung von Zwangsmitteln erfolgen. Für eine Vollstreckung der Anordnung aus § 9 Abs. 1 GlüStV können Zwangsgelder festgesetzt werden, die das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen kann. Nach § 9 Abs. 2 S. 4 GlüStV ist das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen. Hierfür können die Glücksspielumsätze des Pflichtigen herangezogen werden bzw. diejenigen einer Muttergesellschaft. Dieses Verhalten sei behördlicherseits nicht ermessenfehlerhaft.¹⁸⁶

Gemäß § 71b Abs. 6 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁸⁷ gilt ein schriftlicher Verwaltungsakt, der postalisch ins Ausland übermittelt wird, einen Monat nach Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. Ein Verwaltungsakt kann erst vollstreckt werden, wenn die Androhung der Vollstreckung nach § 13 Abs. 7 S. 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG)¹⁸⁸ zugestellt worden ist. Eine Zustellung ins Ausland erfolgt nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG)¹⁸⁹ durch Einschreiben mit Rückschein, soweit die Zustellung von Dokumenten unmittelbar durch die Post völkerrechtlich zulässig ist.

Die Glücksspielanbieter setzten sich viele Jahre über deutsche Gesetze hinweg (Internettotalverbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV 2008). Dies führte zu einer Gefährdung der digitalen Souveränität.¹⁹⁰ Der deutsche Staat wird nicht nur in der eigenen digitalen Souveränität tangiert, sondern muss im Rahmen seines Verwaltungshandelns auch das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip (Art. 25 S. 1 GG) beachten. Ein Hindernis ist bereits die Zustellung der Androhung einer Verwaltungsvollstreckung als hoheitliche Maßnahme.¹⁹¹ Somit darf der Staat keine hoheitlichen Handlungen vornehmen, die ohne Zustimmung des anderen Staates ergehen respektive auf Grundlage eines gemeinsamen Völkervertrags oder einer

¹⁸⁶ DHR-Oldag, § 9 GlüStV, Rn. 49; VGH München, Beschluss vom 12. Januar 2012, 10 ZB 10.2439, BeckRS 2012, 52689.

¹⁸⁷ In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (BGBl. I S. 882) geändert worden ist.

¹⁸⁸ In der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2021 (BGBl. I S. 850) geändert worden ist.

¹⁸⁹ Vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2354), das zuletzt durch Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (BGBl. I S. 882) geändert worden ist.

¹⁹⁰ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 3.

¹⁹¹ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 5f.

unionsrechtlichen Grundlage bestehen.¹⁹² Eine Zustellung ins Ausland muss unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zulässig sein.¹⁹³ Der Begriff der völkerrechtlichen Zulässigkeit inkludiert nicht ausschließlich völkerrechtliche Übereinkünfte, sondern auch Völkergewohnheitsrecht, ausdrücklich nichtvertragliches Einverständnis und die Tolerierung einer Zustellungspraxis durch den Staat, in den zugestellt werden soll.¹⁹⁴ Hier besteht folglich eine Einschränkung der rechtstatsächlichen Durchsetzbarkeit von Handlungen auf dem eigenen Hoheitsgebiet.¹⁹⁵ Der Grundsatz der Staatenimmunität im Völkerrecht muss gewahrt bleiben.¹⁹⁶

Der Verwaltungsvollzug in ausländischen Staaten konfligiert in Bezug auf das Territorialitätsprinzip mit Mängeln der grenzüberschreitenden Behördenkooperation.¹⁹⁷ Im Jahr 1977 wurde bereits durch das Europäische Übereinkommen die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland geregelt.¹⁹⁸ In Malta ist das Übereinkommen im Jahr 1988 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert worden.¹⁹⁹ Es ist nicht verwunderlich, dass Unternehmen ihren Geschäftssitz in Rechtsstaaten, wie z. B. auf Malta, errichten.²⁰⁰

Im Urteil des VG Berlin vom 6. Juni 2018²⁰¹ wurde den deutschen Glücksspielaufsichtsbehörden ein erhebliches Vollzugsdefizit zugesprochen, welches sich in der Inaugenscheinnahme von bis dato 28 Untersagungsverfügungen begründet. Ferner seien in einigen Bundesländern²⁰² keinerlei Untersagungsverfügungen erlassen worden.²⁰³ Dieses Vollzugsdefizit lag u. a. daran, dass der EuGH im Urteil vom 4. Februar 2016 den Art. 56 AEUV derart ausgelegt hat, dass ein EU-Mitgliedstaat die Vermittlung von Sportwetten ohne Erlaubnis in seinem Hoheitsgebiet nicht ahnden kann, wenn die Erteilung einer Erlaubnis für die

¹⁹² Maunz/Dürig-Herdegen, Art. 25 GG, Rn. 46ff.

¹⁹³ Sadler/Tillmanns-Olthaus, § 9 VwZG, Rn. 10.

¹⁹⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 7. April 2005, BT-Drs. 15/5216, S. 14.

¹⁹⁵ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 18.

¹⁹⁶ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach-Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 13.

¹⁹⁷ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 6.

¹⁹⁸ Sammlung Europäischer Verträge – Nr. 94 vom 24. November 1977 (BGBl. II 1981 II 533).

¹⁹⁹ Siehe Europarat unter https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/094/signatures?p_auth=0AXEc4N0 (Abrufdatum am 29. Mai 2021).

²⁰⁰ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 6.

²⁰¹ VG Berlin, Urteil vom 6. Juni 2018, VG 4 K 213.17, BeckRS 2018, 26369.

²⁰² Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

²⁰³ VG Berlin, Urteil vom 6. Juni 2018, VG 4 K 213.17, BeckRS 2018, 26369, Rn. 18.

Veranstaltung von Sportwetten von einem Gericht als diskriminierend betrachtet wird und das Transparenzgebot keine Beachtung findet.²⁰⁴

4.1.3 Unterbindung von Zahlungsströmen

Eine weitere Option zur Bekämpfung von illegalem Glücksspiel ist neben der Untersagungsverfügung das Unterbinden von Zahlungsströmen, das vor allem seit dem Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 (UIGEA)²⁰⁵ in den USA verbreitet ist. Das Ziel der in den USA entwickelten Strategie war es, Kreditkartenzahlungen in den Fokus zu nehmen, um Geldflüsse zu blockieren.²⁰⁶ Die Grundlage für diesen Ansatz war ein Übereinkommen zwischen einigen US-amerikanischen Banken und der Generalstaatsanwaltschaft in New York im Jahr 2002. Viele Banken machten es sich zur Pflicht, Transaktionszahlungen von Kreditkarten für unerlaubtes Online-Glücksspiel zu prüfen und zu unterbinden.²⁰⁷ Es definiert jedoch nicht das illegale Grundverhalten, welches von Zahlungsdienstleistern nicht bedient werden darf.²⁰⁸

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 GlüStV ist die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel verboten. Im § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV wurde eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen – vergleichbar mit der Strategie aus den USA –, um den zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden zu ermöglichen, den am Zahlungsverkehr Beteiligten die Mitwirkung zu untersagen (sog. Financial Blocking). Insbesondere die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute sollen nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel unterlassen. Diese Maßnahme des Unterbindens von Zahlungsströmen für illegales Glücksspiel fällt gemäß § 9a Abs. 2 S. 2 GlüStV in die Zuständigkeit des Bundeslands Niedersachsen. Das Ministerium für Inneres und für Sport Niedersachsen (NMI) erließ z. B. im Jahr 2020 eine Untersagungsverfügung zur Unterbindung von Zahlungsströmen gegen das US-amerikanische Unternehmen Paypal, das Zahlungen aus unerlaubten Online-Casino-Angeboten abgewickelt hat.²⁰⁹ Darüber hinaus korrespondiert das

²⁰⁴ EuGH, C-336/14, *Ince*, Rn. 95.

²⁰⁵ Vom 13. Oktober 2006 – Public Law 109-347.

²⁰⁶ Brugger, in: Becker, S. 91.

²⁰⁷ Ebd., S. 92.

²⁰⁸ Sychold, in: Becker, S. 20.

²⁰⁹ Eckstein/Strozyk/Strunz, in: NDR online, Niedersachsen: Keine Zahlungen an Online-Casinos, 2020.

NMI mit mehreren ausländischen Zahlungsanbietern in Bezug auf unerlaubtes Glücksspiel.²¹⁰

In der Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV wird von „Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten“ gesprochen. Aber auch E-Geld-Institute werden davon erfasst.²¹¹ Es ist anzudiskutieren, welche weiteren Beteiligten nach Auslegung des GlüStV an einem Kreditkartengeschäft beteiligt sind.²¹²

Die Ermächtigungsgrundlage wirkt nicht konkretisierend und trifft keine Aussage für den Vollzug, wer als Störer im Zahlungsprozess in Anspruch genommen werden kann. Die Behörde hat ein Auswahlermessen, an wen sie eine Anordnung nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht adressieren darf.²¹³ Ansonsten würde dies bedeuten, dass jeder an einer Transaktion Beteiligte als Verhaltensverantwortlicher herangezogen werden kann.²¹⁴ Die Verantwortungszuweisung bei mehreren Milliarden Zahlungsvorgängen im automatisierten Massenzahlungsverkehr im Jahr muss der dreistufigen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden.²¹⁵ Behördliche Anordnungen zur Bekämpfung von Spielsucht dürfen keine unmöglichen oder technisch nicht umsetzbaren Maßnahmen erfordern.²¹⁶ Der Glücksspielanbieter ist der unmittelbare Verursacher i. S. d. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV und das Zahlungsinstitut kann nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV als Störer im sicherheitsrechtlichen Sinn deklariert werden, weil es gegen das Verbot aus § 4 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 GlüStV verstößt.²¹⁷ Laut der herrschenden Meinung der Literatur handelt derjenige als Störer, wenn ihm die Mitwirkung an unerlaubten Glücksspielangeboten vorher mitgeteilt wurde.²¹⁸

Entgegen der Ausführungen des NMI vertritt die Judikatur in Form des BVerwG die Auffassung, dass keine vorherige Untersagungsverfügung gegenüber Glücksspielanbietern erforderlich ist. Eine Verfügung zur Zahlungseinschränkung eines Dritten zur Unterbindung von unerlaubten Glücksspielangeboten sei keine Vollstreckung einer glücksspielrechtlichen

²¹⁰ Fiedler/Steinmetz, in: Fiedler et. al., S. 492.

²¹¹ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach-Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 57.

²¹² Brugger, in: Becker, S. 97.

²¹³ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 42f.

²¹⁴ Ebd., Rn. 46.

²¹⁵ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach/Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 58 u. 65.

²¹⁶ Ebd., Rn. 30.

²¹⁷ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 38.

²¹⁸ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach/Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 57.

Untersagungsverfügung. Eine solche Verfügung stelle ein eigenständiges Instrumentarium der Glücksspielaufsichtsbehörden dar, welches unerlaubtes und nicht untersagtes Glücksspiel einschränken könne.²¹⁹ Hintergrund der Vorgehensweise des NMI ist die vorrangig beabsichtigte Untersagung gegen den Hauptstörer (Glücksspielanbieter), bevor weitere Beteiligte (Finanzinstitute und Zahlungsdiensteanbieter) in Anspruch genommen werden, um Zahlungsströme zu unterbinden²²⁰:

„Das Ministerium für Inneres und für Sport Niedersachsen leitet Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung ausschließlich in konkreten Einzelfällen unerlaubter Glücksspielangebote ein. Zahlungsdiensteanbieter 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.“²²¹

Bei einer bargeldlosen Transaktionszahlung werden neben den üblichen Informationen (z. B. Zahlungsempfänger, Betrag, Datum) weitere Details geteilt, die einen Missbrauch verhindern können. Ein Faktor ist die Klassifikationsnummer für die Glücksspielbranche, der sogenannte Merchant Category Code (MCC)²²². Dieser Code lautet nach einem internationalen Standard bei allen Transaktionen eines Glücksspielanbieters 7995, unabhängig davon, ob dieser legal oder illegal ist.²²³ Ferner ist die tatsächliche Erkennbarkeit rechtswidriger Zahlungen erforderlich.²²⁴ Die Erkennbarkeit ist im Rahmen der automatisierten Massenzahlungsvorgänge dem Störer im sicherheitsrechtlichen Sinne (Zahlungsinstitute) nicht zuzumuten. Um Zahlungsströme unterbinden zu können, müssen diese zunächst einer detaillierten Überprüfung unterzogen werden. Diese Aufgabe können die Glücksspielaufsichtsbehörden nicht wahrnehmen. Kritisch gesehen wird deshalb auch die Delegation von Verantwortung in Bezug auf das Monitoring der Transaktionen für die am Zahlungsverkehr

²¹⁹ BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2017, 8 C 18/16, BeckRS 2017, 143458, Rn. 16.

²²⁰ Erläuterungen zum Ersten GlüÄndStV vom 7. Dezember 2011, S. 32.

²²¹ Nds. Landtag, Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung 2018, Drs. 18/1569, S. 2f.

²²² Diese internationale Liste wird von Kreditkartenorganisationen fortgeführt. Weitere Informationen finden sich in der Aufstellung der Citibank aus dem Jahr 2015: <https://www.citibank.com/tts/solutions/commercial-cards/assets/docs/govt/Merchant-Category-Codes.pdf> (Abrufdatum am 29. Mai 2021).

²²³ Brugger, in: Becker, S. 96f.

²²⁴ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 38.

Beteiligten.²²⁵ Nicht unerheblich wäre dort auch der Kostenaufwand für Technik und Personal für eine glücksspielbezogene Know-Your-Customer-Strategie.²²⁶ Neue zusätzliche technische Suchverfahren für ein Zahlungsströme-Monitoring könnten mitunter zu Interessenskonflikten führen.

Aus § 11 Geldwäschegesetz (GwG)²²⁷ ergibt sich die Verpflichtung zur Meldung von Verdachtsfällen, dies erfordert jedoch eine andere technische Implementierung als die Bewertung und Feststellung eines unerlaubten Glücksspieltransaktionsvorgangs.²²⁸ Die Beurteilung, ob eine Zahlung in den Anwendungsbereich fällt, wird den Zahlungsinstituten überlassen, ohne ihnen eine Haftungsfreistellung für das Risiko zu geben, eine legale Zahlung zu sperren. Eine solche Haftungsfreistellung, die im GwG bei der Prävention von Terrorismusfinanzierungen implementiert ist, fehlt bei der Bekämpfung von illegalen Glücksspielangeboten gänzlich, obwohl diese unionsrechtlich²²⁹ vorgesehen ist.²³⁰ Ein Financial Overblocking stößt an die Grenzen der Verhältnismäßigkeit und es wurden bei der bisherigen Durchsetzung von Financial Blocking datenschutzrechtliche Aspekte außer Acht gelassen. Dies betrifft u. a. den Aspekt von Schutzmechanismen in Hinblick auf Datenzweckentfremdungen.²³¹

Als problembehaftet wird auch die Identifizierung von erlaubten und unerlaubten Glücksspielanbietern durch sogenannte „Whitelists“ respektive „Blacklists“ eingestuft.²³² Solche Listen unterliegen vielfach dem Vorwurf, dass sie schnell an Aktualität verlieren. Im § 9 Abs. 8 GlüStV 2021 ist eine gemeinsame amtliche Liste mit Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen²³³, die über eine Erlaubnis oder Konzession nach GlüStV verfügen, vorgesehen. Diese soll anlassbezogen, aber mindestens einmal im Monat im Internet veröffentlicht werden (§ 9 Abs. 8 S. 3 GlüStV 2021). Eine solche Liste kann unerlaubtes

²²⁵ Steinmetz/Fiedler, ZfWG 2019, 456, 457.

²²⁶ Brugger, in: Becker, S. 107.

²²⁷ Vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Art. 7 Abs. 16 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 990) geändert worden ist.

²²⁸ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 50.

²²⁹ U. a. Art. 6 VO (EG) Nr. 881/2002, ABl. 2002 Nr. L 139, S. 9.

²³⁰ Streinz/Liesching/Hambach-Bolay/Pfütze, § 4 GlüStV, Rn. 53.

²³¹ Koenig, ZfWG 2016, 2, 3.

²³² Steinmetz/Fiedler, ZfWG 2019, 456, 457.

²³³ Nicht aufgeführt werden u. a. Spielhallenbetreiber und Aufsteller von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nach der SpielV.

Glücksspiel und deren Werbung auch behördenübergreifend (u. a. Staatsanwaltschaften, Landesmedienanstalten) erkennbar machen.²³⁴

4.1.4 Internetsperren

Als das Herzstück von Internetglücksspiel gelten nicht nur Transaktionszahlungen, sondern auch das Internet selbst. Denkbar wäre es, beide Bereiche in den Fokus zu rücken, um illegales Glücksspiel effektiv zu bekämpfen. Bereits der § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2008 ermächtigte die Glücksspielaufsichtsbehörden, Internetsperren zu nutzen. Den Internet-Providern konnte damit die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagt werden. Das HMDIS war im November 2008 im Kontakt mit den fünf größten Internet Service Providern und diese äußerten ihre Bedenken hinsichtlich weiterer Blockadeforderungen von Jugendschützern. Bereits im Ersten GlüÄndStV wurde diese Ermächtigung wieder entfernt, da in diesem Rahmen – wie beim Financial Blocking – die Frage der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs gestellt wurde.²³⁵

Selbst im Bereich der Darstellung sexuellen Missbrauchs von Kindern gibt es keine Internetsperren in Deutschland. Daran ist erkennbar, dass ein solches Instrument politisch schwer durchsetzbar ist. Dies liegt u. a. an der Skepsis, dass solche Maßnahmen den Hang zu einer immens starken staatlichen Überwachung und Zensur haben, wie sie z. B. in China (Great Firewall) besteht.²³⁶ In der Schweiz gibt es seit dem 1. Juli 2019 eine Option zur Internetsperre (Art. 86 S. 1 Bundesgesetz über Geldspiele²³⁷). Die Chefs der Staats- und Senatskanzleien haben das Schweizer-Modell zum Anlass genommen, die Wiedereinführung des IP-Blockings gegen Diensteanbieter nach den §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes²³⁸ wieder anzustoßen.²³⁹ Der § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 sieht das IP-Blocking zukünftig wieder vor. Allerdings bedingt die Anwendung des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 weiterhin, dass solche Maßnahmen erst ergriffen werden dürfen, wenn vorherige Maßnahmen nicht erfolgreich waren, insbesondere in dem Fall, wenn Glücksspielanbieter einer vollziehbaren

²³⁴ Erläuterungen zum GlüStV 2021 vom 18. Mai 2020, S. 23.

²³⁵ Becker, Buchbesprechung: Dietlein/Hecker/Ruttig: Glücksspielrecht Verlag C. H. Beck, S. 5.

²³⁶ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 6.

²³⁷ Vom 29. September 2017 (AS 2018 5103).

²³⁸ Vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179, 251), das zuletzt durch Art. 12 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.

²³⁹ Ennuschat, ZfWG 2020, 2, 6.

Untersagungsverfügung nicht nachgekommen sind.²⁴⁰ Auch hier ist ein Blick auf die europäische Ebene interessant, denn ca. 60 % der EU/EWR-Staaten²⁴¹ verwenden eine Art des IP-Blockings und zeigen auf, dass solche Maßnahmen effektiv sein können. Es gibt drei verschiedene Arten des IP-Blockings:

1. IP-Adressen-Blockierung
2. DNS-Blockierung und
3. URL-Blockierung.²⁴²

Die IP-Adressen-Blockierung dient dazu, eigene Webserver zu schützen. Hierfür werden bestimmte IP-Adressen durch die vorherige Definition von IP-Bereichen blockiert, sodass ein Aufruf nicht möglich ist. Hier besteht das Problem der Erkennbarkeit. Die DNS-Blockierung wandelt Domain-Namen in IP-Adressen um und beeinträchtigt die Suche nach IP-Adressen, die einer Domain entsprechen. Hierzu wird ein Vergleich von IP-Adressen angestellt, der z. B. Bedrohungen in Form von Malware erkennt. Dieser ist leicht zu implementieren, aber auch leicht zu umgehen. Die URL-Blockierung verwendet die Deep Packet-Inspektion, um blockierende URLs zu identifizieren. Diese Verfahrensweise ist sehr präzise, aber für Internet Access Provider sehr teuer in der Implementierung.

Das Zwischenfazit ist, dass sowohl die Untersagungsverfügungen als auch die Unterbindung von Zahlungsströmen aufgrund von rechtlichen bzw. tatsächlichen Hindernissen im Verwaltungsvollzug aus ordnungsrechtlicher Sicht nicht in dem intendierten Umfang erlassen bzw. durchgeführt werden konnten. Als Ziel des Dritten GlüÄndStV war vorgesehen, „*die fortgeschrittene Erosion des Ordnungsrechts*“ zu beenden, Transparenz zu schaffen und eine flächendeckende Untersagung von illegalem Glücksspiel zu ermöglichen.²⁴³

Das klassische Verwaltungshandeln zur Bekämpfung von illegalem Online-Glücksspiel, scheitert bei Unternehmen mit Sitz im Ausland demnach an der Härte der Sanktion, denn eine Untersagungsverfügung hat je nach Landesverwaltungszustellungsgesetz ohne die Androhung von Zwangsgeld eine geringe bis keine Wirkung. Die deutschen

²⁴⁰ Erläuterungen zum GlüStV 2021 vom 18. Mai 2020, S. 25.

²⁴¹ Alle EU-Mitgliedstaaten inklusive Norwegen, Island und Liechtenstein.

²⁴² Europäische Kommission, Abschlussbericht der Studie „Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers“, 2019, S. 32ff.

²⁴³ Gesetzesentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zu dem Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, Thür. LT-Drs. 6/7188, S. 1 und 9f.

Glücksspielaufsichtsbehörden finden sich aufgrund dieser rechtlichen Konstellation in der Position der Wirkungslosigkeit des eigenen Verwaltungshandelns wieder. Gerade in Bezug auf die Ausbreitung von Online-Märkten bleibt fraglich, ob ein solches Übereinkommen zur Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland innerhalb der EU einer Revision unterzogen werden sollte und welche Abhilfe das Unionsrecht schaffen kann.

Zukünftig muss die Ausrichtung zur Bekämpfung von illegalem Glücksspiel verändert werden. Ohne Geld und die dazugehörigen Transaktionen ist kein Online-Glücksspiel durchzuführen. Ein Financial Blocking kann eine besondere Position bei der Implementierung von Bekämpfungsinstrumenten im unerlaubten Online-Glücksspiel einnehmen.²⁴⁴ Fraglich ist, wie dieses Instrument mehr zum Einsatz kommen kann. Die Konzentration muss auf die Detailfragen der Identifizierung, die stets aktuelle Unterscheidung von legalen und illegalen Anbietern sowie auf die technischen Verfahren zur Erkennbarkeit von den Transaktionen gerichtet werden. Gerade in einer Welt mit einer Vielzahl an Zahlungsdiensteanbietern und elektronischen Zahlungsmöglichkeiten stellt dies eine enorme Herausforderung für alle Behörden, auch für jene, die sich um Terrorismus- und Geldwäscheprävention bemühen, dar. Ferner dürfen die Normen des Datenschutzes nicht unbeachtet bleiben.

Sachdienlich könnte die Schaffung von Anreizen für die Finanzinstitute und Zahlungsdiensteanbieter sein, denn diese haben kein Interesse daran, mit illegalen Geschäften in Verbindung gebracht zu werden. Darüber hinaus wäre es wichtig, die Bildung von Arbeitsgruppen rechtlich zu implementieren bzw. Sanktionsmaßnahmen für die Behörden zu schaffen. Zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden und den am Zahlungsverkehr Beteiligten lassen sich daraus gemeinsam Entwicklungsstrategien zur Unterbindung von Zahlungsströmen und damit zur Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote implementieren, um Erfahrungen auszutauschen. Ferner sollte geprüft werden, ob nicht eine der drei oben dargestellten IP-Blockierungsmaßnahmen mit dem deutschen Recht vereinbar wäre, um das Internetglücksspiel in seinem Ursprung selbst einzudämmen. Durch einen regulierten Markt (s. anschließendes Kapitel) sind illegale Transaktionen und Internetseiten in Zukunft leichter zu identifizieren.

²⁴⁴ Steinmetz/Fiedler, ZfWG 2019, 456, 457.

4.2 Regulierung

Das Erlaubnisverfahren ab dem 1. Januar 2020 hat den legalen Markt für die privaten Sportwettanbieter geöffnet. Der hessische Innenminister Peter Beuth hat es als politisches Ziel benannt, den illegalen deutschen Glücksspielmarkt mit umfangreichen Regulierungsmaßnahmen zu bekämpfen:

„Die Regulierung ist unter Berücksichtigung insbesondere des Spieler- und Jugendschutzes möglichst so auszugestalten, dass das legale Angebot attraktiv und damit konkurrenzfähig zu den illegalen Angeboten sein kann, sodass die Spieler nicht zu illegalen Anbietern getrieben werden.“²⁴⁵

Die nachfolgenden Unterkapitel befassen sich inhaltlich mit dem Sportwettkonzessionsverfahren ab 2020 und mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnis- und Überwachungsfunktion.

4.2.1 Sportwettkonzessionsverfahren 2020

Die Kanalisierungspflicht des Staates mündet in dem legalen Gegenangebot von Glücksspielen. Dieses Gegenangebot muss als geeignete Alternative (§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV) konkurrenzfähig zur illegalen Offerte sein. Es kann ein Regulierungsmodell quantitativer oder qualitativer Art gewählt werden. Der Vorteil der qualitativen Regulierung ist, dass keine Kontingentierung erfolgen muss.²⁴⁶ Die bisher gemachten Erfahrungen (vgl. Kapitel 2.2.2) mit der quantitativen Regulierung im Rahmen des Auswahlverfahrens mit einer Kontingentierung auf 20 Anbieter (§ 4a i. V. m. § 10a Abs. 3 Erster GlüÄndStV) bestätigen dies.²⁴⁷

Seit dem Jahr 2020 sieht der GlüStV vor, Konzessionen nicht mehr mit einer Kontingentierung zu erteilen, sondern dies in qualitativer Art auszugestalten. Die Zuständigkeit für die Erteilung von Sportwettkonzessionen nach § 4a GlüStV ergibt sich aus § 9a Abs. 2 Nr. 3 GlüStV. Das Bundesland Hessen, in Gestalt des RPDA gemäß § 16 Abs. 3 HGlüG, erteilt Sportwettkonzessionen für den stationären Vertrieb und den Internetvertrieb für alle Bundesländer im ländereinheitlichen Verfahren.

Die Sportwettanbieter müssen die gesetzlich vorgegebenen Anforderungen erfüllen, um eine Konzession zu erhalten. Die Sportwettkonzessionen werden bis zum 30. Juni 2021 erteilt,

²⁴⁵ Beuth, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2019.

²⁴⁶ Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, 11.

²⁴⁷ Blaue, in: Gebhardt/Korte, § 6, Rn. 17.

weil der GlüStV 2020 bis zu diesem Tag befristet ist (§ 35 Abs. 2 S. 1 GlüStV). Die Konzessionen gelten in einer Übergangsregelung nach § 29 Abs. 3 S.1 GlüStV 2021 bis zum 31. Dezember 2022 fort. Im Konzessionsverfahren 2020 konnte sich an den damals bereits erarbeiteten Anforderungen des HMdIS für das Sportwettkonzessionsverfahren orientiert werden. Darüber hinaus gab es z. B. Erlaubnisse für Pferdewetten im Internet²⁴⁸, für die das RPDA zuständig ist. Auch wenn es sich um ein anderes Segment handelte, konnte das RPDA die bereits gemachten Erfahrungen, u. a. im Hinblick auf die Themen IT-Sicherheit, Umgang und Kommunikation mit den Anbietern, in das Sportwettkonzessionsverfahren einfließen lassen. Die gemachten Erfahrungen im Sportwettkonzessionsverfahren konnten jedoch nicht in geeigneter Form in die Regelungen des GlüStV 2021 miteinfließen, da der Zeitraum zwischen Oktober 2020 und April 2021 mit dem Ende der Ratifizierungen für den GlüStV 2021 zu kurz war. Es hätte einer längeren Evaluierung bedurft, die potenziell weitere Optimierungsmöglichkeiten zum Vorschein gebracht hätte.

Aus den gesetzlichen Vorgaben des GlüStV wurden für das Sportwettkonzessionsverfahren Mindestanforderungen für die praktische Umsetzung erarbeitet, die bei einem Antrag auf Erteilung einer Sportwettkonzession erfüllt sein müssen. In der Tabelle 5 werden die Mindestanforderungen, die an die Sportwettanbieter im Rahmen des Sportwettkonzessionsverfahrens gestellt wurden, für einen groben Überblick aufgelistet. Es soll textuell aufgrund des Umfangs nur auf einige Anforderungen für das Angebot von Online-Sportwetten eingegangen werden.

²⁴⁸ U. a. der Berliner Trabrennverein hat seit September 2016 eine Erlaubnis für Pferdewetten im Internet nach § 27 Abs. 2 GlüStV: <https://www.trotto.de/infos/impressum.htm>.

Tabelle 5: Mindestanforderungen aus dem Sportwettkonzessionsverfahren 2020

Position	Anforderungen	GlüStV
I.	Formalia	
	u. a. Antragsunterlagen in Papierform und digital, Übersetzung von Nachweisen in nicht deutscher Sprache, beglaubigte Kopien von behördlichen Dokumenten	§ 4b Abs. 2 S. 1 bis 2 GlüStV § 4b Abs. 2 S. 4 bis 5 GlüStV
II.	Allgemeines zum Antragsteller	
Erweiterte Zuverlässigkeit	u. a. Unbedenklichkeitsbescheinigung, Ausdruck aus dem gemeinsamen Vollstreckungsportal, Auszug aus dem Gewerbezentralregister und Führungszeugnis, Sachkundenachweis, Darlegung der vollständigen Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse	§ 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 1a bis 1c GlüStV
Leistungsfähigkeit	u. a. Nachweis über die für eine dauerhafte Geschäftstätigkeit erforderlichen Eigenmittel, Darlegung der Herkunft der erforderlichen Mittel, Erklärung eines unabhängigen Wirtschaftsprüfers über die Trennung der Kundengelder vom sonstigen Vermögen	§ 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 1a u. Nr. 2a bis 2c GlüStV § 4b Abs. 2 S. 3 Nr. 1 GlüStV
III.	Zahlungsabwicklungskonzept	
	u. a. Nachweis des für die spielbezogenen Vorgänge eingerichteten Kontos, Angaben zur Buchführung in Deutschland, Übersicht aller angebotenen Einzahlungsarten, Erläuterung der Auszahlungswege, Ausführungen zum Kreditverbot, Angaben über Zahlungsdienstleister (Nachweis PCI DSS-Zertifikat)	§ 4a Abs. 4 S. 1 Nr. 3e u. 3g GlüStV § 4 Abs. 5 Nr. 2 S. 4 GlüStV

IV.	IT-Sicherheit	
	u. a. Vorlage ISO 27001-Zertifikat, Benennung IT-Sicherheitsbeauftragter	§ 4b Abs. 2 S. 3 Nr. 2 GlüStV
V.	Sozialkonzept (u. a. OASIS)	
	u. a. Sozialkonzept- und Spielerschutzbeauftragter, Beschreibungen zur Suchtprävention und zum Umgang mit problematischem Spielverhalten, Schulung des Personals, Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler, Nutzungsvertrag Spielersperrsystem OASIS (§ 8 GlüStV i. V. m. § 23 GlüStV)	§ 6 GlüStV i. V. m. Anhang „Richtlinie zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ § 4 Abs. 5 Nr. 1 bis 5 GlüStV
VI.	Vertriebskonzept (Internet)	
	u. a. Auflistung der Marken, Angaben zu Boni und Rabatten, Kundenkarte, Abwicklung durch einen Dienstleister, Internetdomains, Beschreibung der Internetdomains	
VII.	Aufklärung	
	u. a. Aufklärung über spielrelevante Informationen, Kosten der Teilnahme am Glücksspiel, Beschwerdestelle, Aufklärung über Suchtrisiken	§ 7 GlüStV
VIII.	Verschiedenes	
	u. a. Mitteilung der voraussichtlichen Höhe der Wetteinsätze in der Bundesrepublik Deutschland, Vermeidung von Manipulation	§ 21 Abs. 3 S. 3 GlüStV

Quelle: Eigene Abbildung

Die Erteilung der Konzession setzt voraus, dass der Konzessionsnehmer zur Sicherstellung von Auszahlungsansprüchen der Spieler und von staatlichen Zahlungsansprüchen eine Sicherheitsleistung in Form einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bankbürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der Europäischen Union oder in einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum erbringt. Die Sicherheitsleistung beläuft sich auf fünf Millionen Euro, kann von der Behörde jedoch bis zur Höhe des zu erwartenden Durchschnittsumsatzes zweier Wochen, maximal auf 25 Millionen Euro, erhöht werden (§ 4c Abs. 3 S. 1 bis 3 GlüStV).

Für das Angebot von Online-Sportwetten gelten insbesondere die Internetanforderungen aus § 4 Abs. 5 Nr. 1 bis 5 GlüStV. Eine zentrale Spielerschutzmaßnahme ist z. B. der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler (§ 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV). Die minderjährigen Spieler sind durch entsprechende Identifizierungs- und Authentifizierungsmaßnahmen vom Spiel auszuschließen. Solche Identifizierungen sind nach Vorgaben der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) auszugestalten. Die KJM bewertet Module zur Altersverifikation im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion für den Jugendschutz.²⁴⁹ Die Sportwettanbieter müssen sich auch an das bundesweite Spielersperrsystem OASIS anschließen. Die Verpflichtung Personen in OASIS entweder in Form der Selbst- oder Fremdsperre zu sperren, ergibt sich aus § 8 Abs. 2 GlüStV.

Sofern Zahlungsdiensteanbieter für die Sportwettanbieter tätig werden, sind Angaben über die Zahlungsdienstleister einzureichen und nachzuweisen, sodass diese die Payment Card Industry Data Security Standards (PCI DSS-Standards) einhalten. Es gibt insgesamt 12 PCI DSS-Anforderungen, die mit der Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung von Kreditkartendateien zusammenhängen. Diese umfassen u. a. den Schutz der gespeicherten Daten von Kreditkarteninhabern, den Einsatz und die Updates von Antivirus-Software sowie die Zuweisung einer eindeutigen Kennung für jede Person mit Computerzugriff. Solche PCI DSS-Zertifizierungen können u. a. vom TÜV vorgenommen werden.²⁵⁰

²⁴⁹ KJM, Über uns, 2021.

²⁵⁰ TÜV Süd, PCI DSS, 2021.

Um die Voraussetzungen der IT- und Datensicherheit (IV.) zu prüfen, wird ein entsprechendes ISO 27001-Zertifikat verlangt oder ggf. vorab ein IT-Sicherheitskonzept. Das ISO-27001-Zertifikat senkt die Risiken hinsichtlich der IT-Sicherheit und stärkt die Sicherheitsanforderungen.²⁵¹ Diese Anforderungen dienen der Erfüllung des § 4b Abs. 1 S. 3 Nr. 2 GlüStV zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und sonstiger öffentlicher Belange, insbesondere der IT- und Datensicherheit. Auch die ISO-27001-Zertifizierungen können vom TÜV vorgenommen werden. Die Schwierigkeit in der Regulierung liegt darin, die Bereiche zu regeln, welche im GlüStV nicht konkretisiert sind (z. B. Regelungen zu Applikationen oder mobilen Internetseiten im Vertriebskonzept).

Werden die Konzessionsvoraussetzungen i. S. d. § 4a und § 4b GlüStV nicht erfüllt, kann die Erlaubnisbehörde die Konzession des Antragstellers mit weiteren Nebenbestimmungen versehen oder es kann zu einer Teilerlaubnis kommen. Können die fehlenden Anforderungen auch nicht durch Nebenbestimmungen nivelliert werden, sind die Anforderungen an einen gesetzeskonformen Geschäftsbetrieb nicht erfüllt. Der Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten im Internet ist abzulehnen. Alle Erlaubnisse und Ablehnungen der Anträge auf Erteilung einer Sportwettkonzession nach § 4a i. V. m. § 10 GlüStV müssen gemäß § 9a Abs. 8 GlüStV dem Glücksspielkollegium zur Entscheidung vorgelegt und mit der erforderlichen 2/3-Mehrheit beschlossen werden.

Der VGH Kassel hat in seinem Beschluss vom 16. Oktober 2015 die demokratische Legitimation des Glücksspielkollegiums in Frage gestellt.²⁵² Der rechtliche Charakter des Glücksspielkollegiums steht auch in der einschlägigen Literatur zur Debatte: „Tertium non datur“. Dem Glücksspielkollegium wird vorgeworfen, nicht verfassungsgemäß zu sein. Staatliche Befugnisse werden entweder durch den Bund oder durch die Bundesländer ausgeübt. Die Schaffung eines weiteren Rechtssubjektes, das selbstständig handelt, wird als unzulässig eingestuft.²⁵³

Die Prüfung der Antragsunterlagen ist umfangreich und kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Für einen Überblick über das Sportwettkonzessionsverfahren reicht die

²⁵¹ TÜV Süd, ISO/IEC 27001-ISMS-Zertifizierung, 2021.

²⁵² VGH Kassel, Beschluss vom 16. Oktober 2015, NVwZ 2016, 171, Rn. 41.

²⁵³ Kirchhof, NVwZ 2016, 124, 127; Gremien im Rundfunkrecht werden von der Staatsfreiheit des Rundfunks (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) geprägt, das Ordnungsrecht ist eine staatliche Aufgabe (VG Wiesbaden, Beschluss vom 5. Mai 2015 – 5 L 1453/14.WI, NZBau 2015, 451, Rn. 75).

vorliegende Aufstellung aus, um darzustellen, wie viele Bereiche das Angebot eines Sportwettanbieters tangiert und welche Anforderungen im Erlaubnisverfahren zu berücksichtigen sind. Die Regulierung und die Überwachung im Allgemeinen werden im Folgenden einer Reflexion unterzogen.

4.2.2 Regulierung und Überwachung

Das in § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 initiierte Internetverbot war – wie bereits in Kapitel 3 beschrieben – für ein Ausweichen auf das illegale Angebot förderlich. Bei der Exklusion von Produktgruppen, wie dem Online-Glücksspiel, wird auch von einer Negativ-Kanalisation gesprochen.²⁵⁴ Insbesondere die Ubiquität des Online-Glücksspiels sollte bei den regulatorischen Maßnahmen berücksichtigt werden.²⁵⁵ Seitens des Staates sollte das Glücksspiel insofern reguliert werden, dass der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung nicht unterdrückt und diese dadurch in den schwer zu überblickenden illegalen Schwarzmarkt getrieben wird.²⁵⁶

Das staatliche Gegenangebot muss eine Balance zwischen Attraktivität und Restriktion finden. Die Attraktivität des Angebots muss sich an einem Standpunkt orientieren. Am besten eignet sich hierfür der Durchschnittsspieler, der als Maßstab für die Marktmechanismen und -auswirkungen des legalen Angebots fungiert. Ein solches Instrument, was auch als „libertärer Paternalismus“ bezeichnet wird, lenkt den Verbraucher ganz bewusst in die Richtung des legalen Glücksspielangebots. Es bleiben Zweifel, ob das legale Angebot unter Aufsicht des Staates für den Durchschnittsspieler attraktiver ist als das illegale Angebot.²⁵⁷ Fündig wird man in der Rechtssoziologie, die dem Durchschnittsbürger Normentreue und Rechtskonformität zuspricht.²⁵⁸ Ein Verbraucher fühlt sich demnach bei einem konzessionierten deutschen Anbieter zunächst sicherer und will nicht von Beginn an ein Angebot am illegalen Markt wahrnehmen. Jedoch ist für einen Spieler das legale von dem illegalen Angebot oft schwer zu unterscheiden. Die einzelnen Informationen zu Lizenzierungen sind nicht immer leicht auf den Webseiten zugänglich.

²⁵⁴ Schippel, ZfWG 2018, 120, 124.

²⁵⁵ Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, 11.

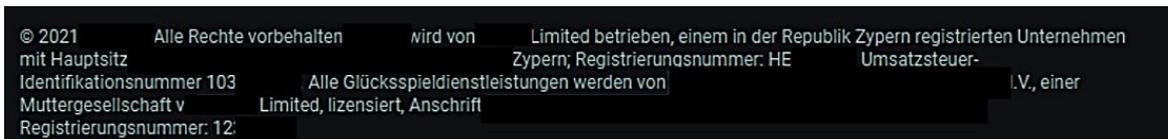
²⁵⁶ OLG Hamburg, NZBau 2018, 122, Rn. 21.

²⁵⁷ Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, 12.

²⁵⁸ Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, 11.

Häufig werden Lizenzen aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder lediglich der Name von verbundenen Unternehmen dargestellt (s. Beispiel Abbildung 5).

Abbildung 5: Ausschnitt eines Impressums eines Sportwettanbieters in Zypern



Quelle: Screenshot (Anbieter kann hier nicht genannt werden)

Die vermeintlichen Nachteile der Marktöffnung für Sportwettanbieter können durch in der Konzession festgelegte Spielerschutzmaßnahmen limitiert werden. Diese müssen regelmäßig einer Überprüfung durch die Glücksspielaufsichtsbehörden unterzogen werden.²⁵⁹

Aus der Perspektive des Spielerschutzes lässt sich das legale unzweifelhaft dem illegalen Angebot vorziehen.²⁶⁰ Das alternative Angebot ist im Internet nur wenige Mausklicks weit entfernt.²⁶¹ Um die Diskrepanzen zwischen dem ordnungsrechtlichen Anspruch und der tatsächlichen Konsumentennachfrage auszugleichen, muss ein Gleichgewicht zwischen zu weitreichender Legalisierung und zu harter Regulierung ausgelotet werden.²⁶² Glücksspielregulierung hat die Aufgabe, Minderjährige und Spieler vor den Gefahren einer Glücksspielsucht zu schützen (§ 1 GlüStV). Um dieses Ziel bestmöglich zu erreichen, müssen effektive und nachhaltige Präventionsmaßnahmen generiert werden. Die Glücksspielregulierung muss einen enormen Spagat leisten, denn sie steht letztlich immer in einem Konflikt zwischen den Umsatzsteigerungsabsichten der Glücksspielunternehmen und der effektiven Präventions- und Spielerschutzarbeit. Wirksame Maßnahmen gehen in der Regel mit Umsatzeinbußen einher.²⁶³ Die Intension von Privatunternehmen ist die Umsatzmaximierung, wohingegen proaktive Präventionsmaßnahmen eher widerwillig umgesetzt werden, erst recht dann, wenn sie ein Kostenfaktor sind.²⁶⁴ Die Abbildung 6 zeigt die konfligierenden Interessen der Sportwettanbieter (Investitionssicherheit, Kosten für Spielerschutzmaßnahmen und Reputation)

²⁵⁹ VGH München, Beschluss vom 16.10.2020 – 23 CS 19.2009, BeckRS 2020, 30427; Rn. 51; siehe auch Fiedler, Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags, S. 1.

²⁶⁰ Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim, Positionspapier, S. 15.

²⁶¹ Zilles, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 12, 13.

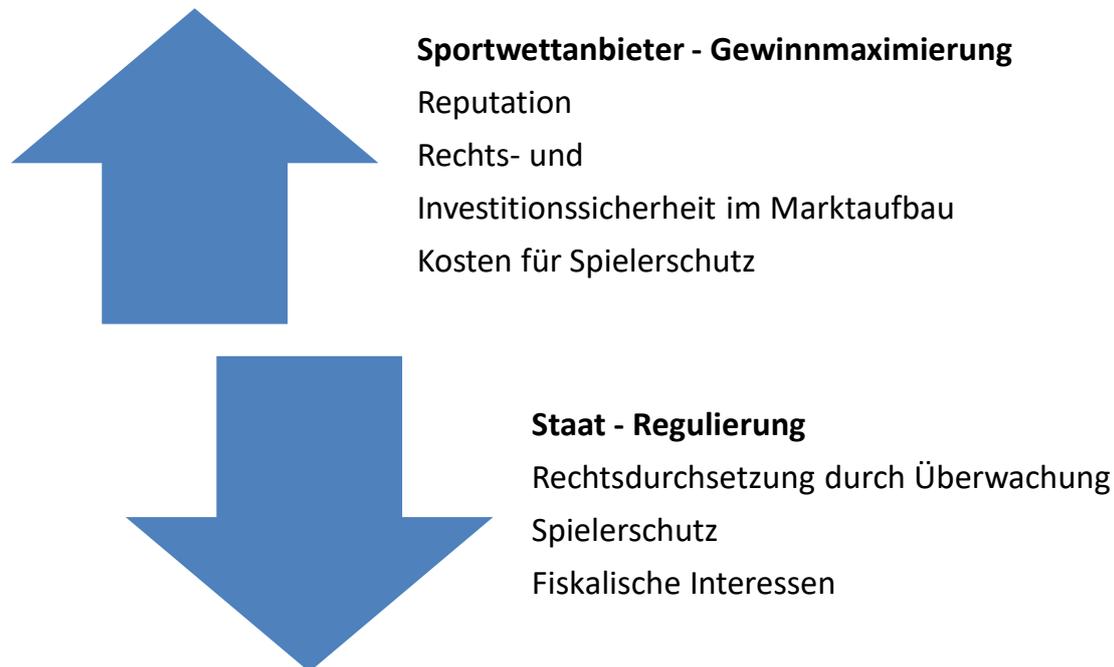
²⁶² Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, 13.

²⁶³ Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V. (HLS), Jahresbericht 2019, S. 10.

²⁶⁴ Böning/Meyer/Hayer, in: Der Nervenarzt, S. 564.

und der staatlichen Behörden im Vollzug (Rechtsdurchsetzung durch Überwachung, Spielerschutz, fiskalische Interessen) auf.²⁶⁵

Abbildung 6: Konflikt der Glücksspielregulierung



Quelle: Eigene Abbildung angelehnt an Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, 71f.

Besonders in einer schnelllebigen Zeit wie dieser bedürfen Rechtsordnungen und gerade eine ordnungsrechtliche Rechtsausgestaltung einer ständigen Revision. Der Sportwettmarkt begann zunächst mit dem stationären Vertrieb, es folgte der Internetvertrieb mit Webseiten. Mittlerweile gibt es App-Stores mit diversen Applikationen von Sportwettanbietern und selbst Streaming-Dienste machen nicht Halt vor dem Glücksspielmarkt. Genauso gibt es inzwischen eine Vielzahl von Identifizierungsmethoden, wie z. B. jene von Schufa, Onfido etc. Der Glücksspielmarkt ist in Deutschland ein Wachstumsmarkt²⁶⁶, der stark nachgefragt wird. Die Rahmenbedingungen für ein sicheres, Verbraucherschützendes und kriminalitätsverhinderndes Glücksspiel im Bereich der Online-Sportwetten verändern sich schnell und

²⁶⁵ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 7.

²⁶⁶ Dies lässt sich nicht am legalen Markt erkennen, aber die Abbildung 3 in Kapitel 3 lässt die Verdopplung des BSE zwischen 2013 und 2019 von 598 Mio. Euro auf 1,29 Mrd. Euro erkennen.

häufig. Die Mindestanforderungen des eingesetzten Erlaubnismodells müssen dies stets berücksichtigen.

Die Behörden laufen auch in einem regulierten Markt Gefahr, dass dieser umgangen wird. Spieler, die im legalen Markt durch OASIS am Glücksspiel gesperrt sind oder deren Einsatzlimit erreicht wird, können z. B. zu verbundenen Unternehmen der Konzessionäre in den illegalen ausländischen Markt überführt werden. Hier werden Maßnahmen initiiert, womit die Spieler kontaktiert und mit Bonusangeboten umworben werden. Eine Datenweitergabe muss seitens der Glücksspielaufsichtsbehörden im Rahmen der Regulierung im Blick behalten werden.²⁶⁷ Fraglich bleibt, ob dies in naher Zukunft effektiv unterbunden werden kann.

Vom Damoklesschwert des schlechten Rufs möchten sich große Teile der Sportwettbranche wegbegeben und diesen aufbessern.²⁶⁸ Der regulierte Markt hat einen apodiktischen Ordnungsrahmen, der sowohl staatspolitische und wohlfahrtsökonomische Ziele anstrebt, als auch Spielsuchtvermeidung und -prävention intendiert.²⁶⁹ Ein Erlaubnismodell ist vorzuziehen, wenn der Legalitäts-Nutzen für die Anbieter höher ist. Der Spieler kann Glücksspiele sicher im Hinblick auf den Verbraucherschutzgedanken tätigen. Der Staat kann das Angebot besser kanalisieren und die Glücksspielaufsichtsbehörden können wirkungsvollere Maßnahmen für Jugend- und Spielerschutz implementieren. Die Anbieter haben eine bessere Reputation, genießen ein höheres Vertrauen der Verbraucher und insgesamt ein besseres Image. Ferner können sich Wirkungen in Form von selbstreinigenden Effekten auf den Markt ergeben, wenn die größten Anbieter ein legales Angebot am Markt bereithalten. Für viele kleinere Anbieter ist bereits die Erbringung der Sicherheitsleistung nach § 4c Abs. 3 GlüStV in Höhe von fünf Millionen Euro eine enorme Hürde, was im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV rechtlich kritisiert wird. Ein weiterer Vorteil der Liberalisierung durch ein Erlaubnismodell ist, dass sich Marktinformationen nicht nur indirekt anhand von Schätzungen des illegalen Marktes bestimmen lassen, sondern direkt durch die Glücksspielaufsichtsbehörden nach § 32 GlüStV im Rahmen der Evaluierung beziffert und im Rahmen von Auswertungen verwendet werden können.

²⁶⁷ Fiedler, Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags, S. 1.

²⁶⁸ Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. 117f.

²⁶⁹ Ebd., S. 1.

Im Rahmen des Sportwettkonzessionsverfahrens haben seit Januar 2020 insgesamt 58 Sportwettanbieter einen Antrag eingereicht.²⁷⁰ Mittlerweile (Stand: Mai 2021) wurden 29 Sportkonzessionen erteilt.²⁷¹ In den USA z. B. sind quantitative Regulierungen im Glücksspielsektor üblich. Die Lizenzierungen, die in den USA ebenfalls getrennt für Pferde- und Sportwetten gelten, bewegen sich in einem Rahmen von zwei Lizenzen (z. B. Oklahoma) bis hin zu 20 (z. B. Illinois).²⁷² Ausnahmen von unlimitierten Lizenzen gibt es z. B. in New Jersey.²⁷³ Die USA haben lange an einer konservativen Haltung gegenüber den Sportwetten festgehalten. Im Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992 (sog. PASPA - Pub. L. 102-559) des Bundes wurde die Veranstaltung von Sportwetten größtenteils ausgeschlossen.²⁷⁴ Als Ausnahmen galten nur Nevada, Oregon, Montana und Delaware.²⁷⁵ Erst im Jahr 2018 wurde das PASPA vom Supreme Court als verfassungswidrig eingestuft.²⁷⁶ Seitdem wächst der Sportwettmarkt in den USA erheblich. Es ist eine ähnliche Entwicklung²⁷⁷ wie in Deutschland erkennbar. Durch Verbote wurde Sportwetten lange verhindert und eine gerichtliche Entscheidung brachte eine Veränderung herbei.

In den USA gab es z. B. im Jahr 1990 die Möglichkeit trotz des Verbots der Veranstaltung von Sportwetten in Bundesstaaten mit lizenzierten Casinospielen (u. a. New Jersey) ein einjähriges Zeitfenster, um die Veranstaltung von Sportwetten mit der entsprechenden Gesetzgebung zuzulassen.²⁷⁸ Bei dem derzeitigen Sportwettkonzessionsverfahren in Deutschland stellt sich die Frage, ob sich die Art der Regulierung nach Art. 3 Abs. 1 GG diskriminierungsfrei darstellt. Die konzessionierten Anbieter müssen sich allen gesetzlichen Anforderungen und den dazugehörigen Kosten unterwerfen, während Anbieter ohne Konzession mit einem Antrag auf Erteilung einer Sportwettkonzession nur den Anschein erwecken, Zeit hinauszuzögern, um ihr illegales Angebot bis zur Ablehnung des Antrags weiterführen zu

²⁷⁰ HMdIS 2021, Presseinformation vom 5. Februar 2021.

²⁷¹ Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel (GGS), White List der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2021, S. 13-14.

²⁷² American Gaming Association, State of the States, S. 8-12 (im Detail **Anlage 2**).

²⁷³ Ebd.

²⁷⁴ Goldhammer, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, S. 197.

²⁷⁵ Fiedler, in: Spiegel online, "Das Geschäft ist explodiert".

²⁷⁶ Zimmermann, Glücksspiel und Sportwetten in den USA: die Gesetzeslage, 2018.

²⁷⁷ Hier sind keine Zahlen vom illegalen Markt vorliegend, sonst hätte hier ein Vergleich vorgenommen werden können, ob sich eine zahlenmäßig ähnliche Entwicklung ergeben hat.

²⁷⁸ Meer, The Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA): A Bad Bet for the States, 2014, S. 287ff.

können. Es wäre zu überlegen, ein Erlaubnisverfahren mit zeitlich vorgegebenem Übergang zu implementieren, um vorgenannte unklare Rechtssituationen zu vermeiden.

Es darf jedoch nicht nur ins Auge gefasst werden, ob qualitativ oder quantitativ bzw. mit Befristung reguliert wird, sondern auch wie unterschiedlich die verschiedenen Segmente einer angemessenen Regulierung unterzogen werden.

Kritisch betrachtet wird die nicht konsistente Regulierung von vergleichsweise ähnlichen Spielformen.²⁷⁹ Die Regulierung orientiert sich in den meisten Glücksspielsegmenten nicht an den Ausprägungen der potenziellen Suchtgefahr. Ein vermeintlich großes Suchtpotenzial hinsichtlich der Geldspielgeräte wird im Gewerberecht geregelt und Sportwetten mit weniger Suchtgefahr finden sich im Ordnungsrecht wieder.²⁸⁰ Anknüpfend an die Kritik, dass im GlüStV alle Glücksspiele und Wetten in einem Staatsvertrag geregelt und ähnliche Spielformen nicht gleichsam reguliert werden, sollte Folgendes in der zukünftigen Glücksspielregulierung beachtet werden: Jedes Glücksspiel bzw. jede Wettart hat Besonderheiten. Dies beginnt mit dem Käuferkreis, der potenziellen Suchtgefahr und geht weiter über die Interessenkonflikte der weiteren Beteiligten (z. B. Verbände) und viele weitere, bereits aufgezeigte Themenbereiche.

Im Jahr 2019 liegen die Zahlen in Deutschland zu pathologischen Glücksspielern bei 200.000 bzw. zu problematischen Glücksspielern bei 229.000.²⁸¹ Dazu gibt es im bundesweiten Spielersystem OASIS GlüStV 41.980 Spielersperren²⁸² (0,3 % davon im Sportwettbereich).²⁸³ Da aufgrund der fehlen Regulierung bis Oktober 2020 keine OASIS-Sperren im Sportwettbereich eintragen wurden²⁸⁴, werden diese wegen des Anschlusses der seit dem Jahr 2020/21 erlaubten Sportwettanbieter in den nächsten Jahren kontinuierlich ansteigen.

Ab dem Zeitpunkt der Konzessionserteilung haben die Anbieter die auferlegten Nebenbestimmungen mit zeitlichen Vorgaben umzusetzen.²⁸⁵ Da bereits bei der Darstellung der Mindestanforderungen deutlich wurde, dass die Inhalte der Sportwettkonzessionen einen

²⁷⁹ Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. 10.

²⁸⁰ Ebd., S. 11.

²⁸¹ BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2020, S. 10.

²⁸² HMdIS, Jahresreport 2019, S. 19.

²⁸³ Eigene Berechnung.

²⁸⁴ Nur für einige Fälle in Schleswig-Holstein.

²⁸⁵ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach-Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 4.

enormen Umfang haben, wird im Hinblick auf die Überwachungsfunktion kurz das Spieler-sperrsystem OASIS genannt.

Als Betreiberin von OASIS wird vom RPDA im Rahmen des Spielerschutzes kontrolliert, ob die Sportwettanbieter nach dem Anschluss an OASIS regelmäßig Spielerstatusabfragen tätigen, um den Ausschluss gesperrter Spieler zu gewährleisten. Die Abfrage findet anhand des Vor- und Nachnamens, sowie des Geburtsdatums statt. Die getätigten Spielerstatusabfragen sind durch ein entsprechendes Nutzungsentgelt abzudecken, welches anhand der Anzahl der getätigten Abfragen nutzungsabhängig ermittelt wird.²⁸⁶

Im Rahmen eines Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die glücksspielrechtliche Regulierung im Sportwettkonzessionsverfahren einen hohen Aufwand für die zuständige Behörde bedeutet. Dies geht jedoch mit der Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV einher, insbesondere um den Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete Bahnen zu lenken und dem Schwarzmarkt entgegenzuwirken. Die Sportwettanbieter haben es verstanden, sich dem Zugriff der deutschen Behörden weitestgehend zu entziehen. In den EU-Mitgliedstaaten gelten die europäischen Grundfreiheiten. Die deutsche Glücksspielregulierung hat es verpasst, einen unionsrechtskonformen Weg der Sportwettregulierung auszugestalten. Die Konsequenz daraus ist, dass die Glücksspielaufsichtsbehörden im Rahmen der Bekämpfung an ihre Grenzen stoßen. In einem Erlaubnisverfahren kann das geltende deutsche Glücksspielrecht allerdings umfassend durchgesetzt werden, ohne an unionsrechtlichen Konstellationen zu scheitern.

Die Wirkungen der deutschen Sportwettregulierung sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollumfassend abzuschätzen. Es kann aber z. B. nach einem Jahr im Oktober 2021 eine erste Aussage zur Evaluierung getroffen werden. Ein Beispiel aus Dänemark zeigt, dass die Teilnahme an illegalen Glücksspielangeboten bereits nach einem Jahr der Zulassung bei unter 5 % liegt. Ein Regulierungsmodell hat somit Vorzüge vor einem Interventionsmodell durch Verbote. Dies belegen auch rechtsvergleichende Studien. In sehr restriktiven Regulierungsmodellen ist der Anteil am Schwarzmarkt höher als in liberaleren Modellen. Umso restriktiver die Regulierung, desto effektiver muss ihre Rechtsdurchsetzung sein.²⁸⁷ Am konsequenten Vollzug scheitert es jedoch oft. Weiterhin sollten die Erlaubnisse einer Befristung

²⁸⁶ RPDA, OASIS-Glücksspielstaatsvertrag, 2021.

²⁸⁷ Fiedler, in: Fiedler et. al., S. 509.

unterzogen werden, denn gerade in schnelllebigen Bereichen, wie dem Online-Glücksspiel, können sich der Markt und auch die politische Bewertung plötzlich ändern.²⁸⁸ Es bedarf jedoch einer rechtlichen Argumentation, warum und wie lange eine Erlaubnis befristet wird, da die Sportwettanbieter ihre Geschäftsmodelle und Investitionen langfristig planen müssen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden müssen nach Konzessionserteilung im zeitlichen Wandel stetig neue Sachverhalte klären. Dies betrifft z. B. neue Identifizierungs- und Zahlungsverfahren sowie neue Produkte. Eine Marktöffnung bedeutet nicht nur die Erfüllung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Sportwettkonzession, sondern auch die Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften unter ständiger Aufsicht der Behörden für die Laufzeit dieser Erlaubnis.²⁸⁹ Das Ziel der Glücksspielaufsichtsbehörden sollte die Aufnahme eines möglichst breiten Marktspektrums in die Regulierung sein. Die Kanalisierung soll illegale Märkte verhindern und die Suchtgefahr vermindern.²⁹⁰ Ein weiteres Instrument, um gegen Glücksspielanbieter vorzugehen, ist der Handlungsparameter des Steuerrechts.²⁹¹

4.3 Steuerrecht

4.3.1 *Lenkung durch die Sportwettsteuer*

Um die Maßnahmen des Steuerrechts darzustellen, muss zunächst die ökonomische Theorie vorab erläutert werden. Ein Marktteilnehmer wählt zwischen Handlungsalternativen aus und wählt diejenige Alternative, welche die größte Nutzenmaximierung hervorruft.²⁹² Dieser Nutzen ist nicht nur finanzieller Natur (marktliche Vermögenswerte), sondern kann auch in Reputation (gesellschaftliche Vermögenswerte) beschrieben sein.²⁹³

Die Glücksspielregulierung kann nicht nur aus ordnungsrechtlicher Perspektive Lenkungseffekte erfahren, sondern auch durch ein durchdachtes Besteuerungsmodell.²⁹⁴ Ein solches kann in Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsvollzug ebenso zur Verringerung des

²⁸⁸ Hartmann/Barczak, ZfWG 2019, 8, 11f.

²⁸⁹ Streinz/Liesching/Hambach-Hambach-Brenner, § 9 GlüStV, Rn. 4.

²⁹⁰ Proll, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 3, 3.

²⁹¹ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 17.

²⁹² Ebd., S 3f.

²⁹³ Meffert, Marketing, S. 367.

²⁹⁴ Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, § 4, Rn. 114.

illegalen Marktes beitragen. Andere Länder, insbesondere im angelsächsischen Raum²⁹⁵, haben bereits Studien zu fiskalischen und wohlfahrtsökonomischen Aspekten der Regulierung, angestoßen.²⁹⁶ Für Deutschland liegen nur punktuelle Analysen zu Besteuerungsmodellen vor.²⁹⁷

Gemäß § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)²⁹⁸ sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Laut § 3 Abs. 1 2. Hs. AO kann die Erzielung von Einnahmen Nebenzweck sein. Durch diesen Tatbestand soll nicht nur die Einnahmenerzielung realisiert, sondern auch bestimmte Marktentstehungen, -auswirkungen und -verläufe durch Lenkung beeinflusst werden.

Obwohl das Steuerrecht die freiheitlich-demokratische Grundordnung repräsentieren soll, ist der Ausdruck der ‚staatlichen Lenkung‘ weitgehend negativ konnotiert und weckt Assoziationen mit Intervention und Dirigismus. Dem Steuerrecht kommt neben der Einordnung als Fiskalrecht ergänzend eine Verwaltungsfunktion zu Gute, die im besonderen Verwaltungsrecht ihre Zwecke verfolgt.²⁹⁹

Bei der Lenkungssteuer offenbart sich ein Interessenskonflikt zwischen der Lenkungsfunktion nach § 3 Abs. 1 1. Hs. AO, die eine Offenheit für außerfiskalische Zwecke im § 3 Abs. 1 2. Hs. AO beinhaltet, und der Finanzfunktion nach Art. 105 GG. Der Erfolg der Lenkung steht in einem immanenten Zielkonflikt, denn es werden die Steuereinnahmen vermindert.³⁰⁰ Die Steuern gemäß RennwLottG gehen nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG ausschließlich in das Budget der Bundesländer. Diese Zuordnung der Steuern geht sachlogisch betrachtet den Bundesländern zu, da diese die Regulierungsmaßnahmen überwachen und die Abgaben hierfür entsprechend erhalten.

²⁹⁵ z. B. Farrell (2008): When Welfare Economics and Gambling Studies Collide, S. 23-53 und Smith (2008): Lotteries as a Source of Revenue, S. 99-125.

²⁹⁶ Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, § 4, Rn. 95

²⁹⁷ U. a. Albers (2011): Grundzüge der Besteuerung von Sportwetten aus Sicht der Praxis. MPRA Paper 36449.

²⁹⁸ In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 11. Februar 2021 (BGBl. I S. 154) geändert worden ist.

²⁹⁹ Weber-Grellet, NJW 2001, 3657, 3657.

³⁰⁰ HHR-Kirchhof, Teil B, VI., 2., Rn. 319.

Die Lotterie- und Sportwettsteuern zählen zu den indirekten Verkehrssteuern, weil sie von den Glücksspielunternehmen, die diese Steuer dem Staat schulden, auf den Spieler übertragen werden. Der Spieler fungiert daher als Steuerträger. Im Glücksspielrecht kommen zwei Arten von Bemessungsgrundlagen in Frage, welche zum einen den BSE und zum anderen den Spieleinsatz betreffen. Durch das RennwLottG werden alle Glücksspiele anhand des Spielereinsatzes und nicht anhand des BSE des Veranstalters besteuert.³⁰¹ Um die Berechnung einer Steuer vornehmen zu können, wird eine entsprechende Bemessungsgrundlage benötigt. Diese Bemessungsgrundlage orientiert sich an der Art des Glücksspiels und darf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzen. Jeder Steuerpflichtige muss gleich belastet werden. Nach den Vorgaben des GG muss sich die Steuer an der steuerlichen Leistungsfähigkeit, dem Steuertyp und dem Belastungsgrund bemessen und nicht an Lenkungs Gesichtspunkten.³⁰² Die Selektion der Bemessungsgrundlage ist als zentrale Fragestellung für die Höhe der Abgaben anzusehen. Als Bemessungsgrundlage gilt der Nennwert der Wertscheine, die Sportwettsteuer ist ein ökonomisches Risiko für den Veranstalter, welches dieser auf den Spieler umlegt.³⁰³

Die Besteuerung auf die Spieleinsätze wird vor dem Wettausgang vollzogen und greift damit unmittelbar in die Wette ein. Die Glücksspielunternehmen haben die Option die Steuerlast selbst zu tragen oder auf die Spieler zu übertragen. Das Marktergebnis ist unabhängig davon, ob der Nachfrager (Spieler) oder der Anbieter (Glücksspielunternehmer) steuerpflichtig ist. Durch die Steuereinnahmen des Staates steigt der Preis, die Nachfrage sinkt dagegen aufgrund der höheren Kosten.³⁰⁴

Mit den Einnahmen verfolgt der Staat laut Musgrave drei Funktionen: Allokation, Distribution und Stabilisierung.³⁰⁵ Ein staatlicher Eingriff erfordert eine ökonomische Rechtfertigung. Glücksspielangebote können Spielsucht verursachen. Das allgemeine Marktgleichgewicht wird durch den externen Effekt des Glücksspiels negativ beeinflusst (sog. Allokationsfunktion). Dies führt zu einem Marktversagen. Der negative Effekt und der verursachte

³⁰¹ Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, § 4, Rn. 12.

³⁰² BVerfG vom 7. November 2006 – 1 BvL 10/02, NJW 2007, 573, Rn. 201.

³⁰³ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 29.

³⁰⁴ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 19.

³⁰⁵ Von Zameck, in: Voigt, S. 18.

Wohlfahrtsverlust sind auszugleichen (internalisieren).³⁰⁶ Durch das Instrument der Steuer (Pigou-Steuer)³⁰⁷ kann eine effiziente Allokation herbeigeführt werden. Das Ausmaß des externen Effektes muss gleich dem Ausmaß der Steuer sein, um das Marktgleichgewicht zu halten. Eine geschickte Besteuerung führt demnach zu einer Nachfragesenkung, die wiederum die Nachfrage nach Glücksspiel senkt.³⁰⁸ Die Nachfrage nach Glücksspiel fällt aufgrund der von Sucht verursachten externen Effekte zu hoch aus und wird durch die Pigou-Lösung auf ein sozial erwünschtes Niveau gesenkt.³⁰⁹ Je weniger Menschen Wetten tätigen, umso weniger Suchtpotenzial kann entstehen bzw. die Glücksspielsucht wird bekämpft (Ziel des § 1 GlüStV). Die Besteuerung eines demeritorischen Produkts vermindert die Nachfrage und verursacht, dass der externe Effekt (Spielsucht) internalisiert wird.

Seitens der Literatur der Steuerrechtswissenschaft wird bei der Übertragung der Sportwettsteuer auf den Spieleinsatz kritisiert, dass damit die Ziele der Kanalisierung nach § 1 Nr. 2 GlüStV verfehlt werden. Die Spieler würden durch die auf sie übertragene Steuerlast in den Schwarzmarkt gedrängt werden, in dem Spielerschutzmaßnahmen nicht vorhanden sind. Aus der Perspektive des Verfassungsrechts ist einer steuerlichen Entlastung der Vorzug vor einer lenkenden Steuerbelastung zu geben.³¹⁰

Die Steuereinnahmen durch Sportwetten betragen trotz fehlender Sportwettregulierung von Januar bis Oktober 2020 rund 389,4 Millionen Euro.³¹¹ Bereits in Kapitel 1.2.1 wurde offenkundig, dass im RennwLottG alle Wetten, unabhängig von ihrer glücksspielrechtlichen Erlaubnisfähigkeit, steuerpflichtig sind. Die damalige Fraktion der SPD intendierte die Entstehung der Steuerschuld auch bei der Veranstaltung und Vermittlung der Sportwette ohne Erlaubnis. Auch illegal abgeschlossene Wetten unterliegen der Besteuerung. Eine Begründung für dieses Vorgehen findet sich in dem Bericht des Finanzausschusses nicht, gleichzeitig wurden jedoch die Bundesregierung und die Länder dazu aufgefordert, illegale Sportwettangebote zu bekämpfen.³¹²

³⁰⁶ Woeckener, Volkswirtschaftslehre, S. 127.

³⁰⁷ Benannt nach dem englischen Ökonom Arthur Cecil Pigou. Sie wird häufig in der Umweltpolitik debattiert, z. B. beim Emissionshandel.

³⁰⁸ Von Zameck, in: Voigt, S. 19f.

³⁰⁹ Fiedler/von Meduna, in: Fiedler et. al., S. 462.

³¹⁰ HHR-Kirchhof, Teil B, VI., 2., Rn. 319.

³¹¹ Bundesministerium der Finanzen 2020.

³¹² Bericht des Finanzausschusses, BT-Drs. 17/10168, S. 7.

Dem RennwLottG wird vorgeworfen, dass z. B. neue Glücksspielformen (u. a. Online-Casino ab 1. Juli 2021) in die Logik des RennwLottG eingefasst werden, obwohl dies negative Kanalisierungseffekte habe.³¹³ Die Glücksspielbesteuerung sollte anhand der Funktionsweisen der einzelnen Glücksspiele differenziert und nicht alle Segmente können miteinander verglichen werden.³¹⁴ Es gibt in der Literatur Stimmen für ein neues Steuerregulierungswerk oder sogar langfristig eine Regelung im europäischen Rahmen, die auch finanzielle Mittel für die EU bedeuten würden.³¹⁵

Im nächsten Unterkapitel wird der Blick auf die Bekämpfung illegaler Angebote durch die Steuer gerichtet.

4.3.2 Bekämpfung durch das Steuerrecht

Der illegale Markt der Online-Sportwetten lässt sich auch mit Hilfe der Instrumentarien des Steuerrechts bekämpfen. Die rechtliche Grundlage für die Besteuerung von Sportwetten findet sich im Bundesgesetz des RennwLottG. Zunächst unterlagen nach § 17 RennwLottG a. F. gemäß dem Herkunftslandprinzip im Inland veranstaltete öffentliche Lotterien und Ausspielungen einer Lotteriesteuer von 20 vom Hundert, was einer Steuer von $16 \frac{2}{3} \%$ auf den Spieleinsatz entspricht. Bis zur Einführung des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten wurden nur im Inland veranstaltete Wetten zu festen Quoten (ODDSET-Wetten) nach § 17 RennwLottG a. F. besteuert.³¹⁶ Im RennwLottG selbst ist von dem Wort einer Sportwettsteuer nicht die Rede, allerdings im Abschnitt B in den §§ 29, 31a Abs. 4, 37 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen zum RennwLottG³¹⁷ (RennwLottGABest).

Der § 17 RennwLottG umfasst die Besteuerung auf Sportwetten, diese wird in Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 nochmals unterteilt in Sportwetten im Inland und Sportwetten im Ausland. Der Grund diesen Zusatz ins RennwLottG hineinzunehmen, war die Tatsache, dass die Glücksspielanbieter im Inland zumeist nur als Wettvermittler tätig waren, wodurch dem Staat die fiskalischen Einnahmen fehlten und der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG

³¹³ Gerster/Zimmermann, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 8, 9.

³¹⁴ Quermann, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 13, 14.

³¹⁵ Gerster/Zimmermann, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 8, 9.

³¹⁶ Welz, UVR 2012, 275, 275.

³¹⁷ In der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 611-14-1, veröffentlichten ber. Fassung, die zuletzt durch Art. 30 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451) geändert worden sind.

verletzt wurde.³¹⁸ Die entscheidenden Anknüpfungspunkte für die steuerliche Einordnung internationaler Sportwetten sind die Veranstaltung der Sportwette im Inland nach § 17 Abs. 2 RennwLottG und bestimmte Voraussetzungen den Spieler betreffend.³¹⁹ Im § 17 Abs. 2 Nr. 1 RennwLottG ist das prägende Merkmal für die Veranstaltung von Sportwetten im Inland die Festlegung der Wettquote. Die Festlegung erfolgt in der Regel dort, wo der Veranstalter unternehmerisch tätig ist.³²⁰

Die Besteuerung nach § 17 Abs. 2 Nr. 2 RennwLottG greift, wenn der Spieler eine natürliche Person ist und bei Abschluss des Wettvertrages seinen Wohnsitz³²¹ oder gewöhnlichen Aufenthalt³²² im Geltungsbereich [des RennwLottG] hat oder, wenn er keine natürliche Person ist, bei Abschluss des Wettvertrages seine Geschäftsleitung oder seinen Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Dies gilt nicht, wenn der Spieler sich bei Abschluss des Wettvertrages außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes aufhält und die zur Entstehung des Wettvertrages erforderlichen Handlungen dort vorgenommen werden. Hier spielt laut herrschender Meinung der Zeitpunkt des Wettvertrags eine entscheidende Rolle, denn es muss dem Territorialitätsprinzip gerecht werden und im Geltungsbereich des RennwLottG liegen.³²³

Mit der Einführung des Ersten GlüÄndStV im Jahr 2012 sah sich der Gesetzgeber ebenfalls in der Pflicht, eine Reform des RennwLottG hinsichtlich der Veranstaltung von Sportwetten durchzuführen. Im RennwLottG, welches am 1. Juli 2012 in Kraft trat, wurde eine Sportwettsteuer in Höhe von 5 % auf den Wetteinsatz festgelegt.³²⁴ Denkbar wäre auch eine Besteuerung des BSE, doch die Deutsche Steuergewerkschaft teilte ihre Bedenken in Bezug auf die Erhebung und die Überwachung einer solchen Steuer mit.³²⁵ Sportwetten werden damit niedriger als Lotterien und Ausspielungen besteuert.³²⁶ Der Gesetzgeber zielt hier

³¹⁸ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 23.

³¹⁹ Kahle/Willner, in: Wöhr/Wuketich, S. 156.

³²⁰ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 26.

³²¹ Nach § 7 Abs. 1 BGB: „Wer sich an einem Orte ständig niederlässt, begründet an diesem Orte seinen Wohnsitz.“

³²² Nach § 9 AO: „Den gewöhnlichen Aufenthalt hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.“

³²³ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 26; Gesetzesentwurf des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten vom 25. Januar 2012, BT-Drs. 17/8494, S. 8.

³²⁴ Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, § 4, Rn. 98.

³²⁵ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 18.

³²⁶ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 30.

nicht auf eine Gleichbehandlung ab, hat hierfür jedoch eine fundierte Begründung. Er argumentiert, dass die Verringerung der Sportwettsteuer im Einklang mit europäischen und internationalen Besteuerungsniveaus sei. Ferner könne eine mäßige Besteuerung illegale Glücksspielangebote in einen staatlich regulierten Markt im Sinne des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV transferieren.³²⁷

Dass bis zum Jahr 2020 keine Sportwettkonzessionen erteilt wurden, war für die Arbeit und den Vollzug der Steuerbehörden unerheblich. Was zunächst antagonistisch wirkt: Im Gegensatz zur restriktiven Rechtsauslegung der Glücksspielaufsichtsbehörden zahlt nach RennwLottG auch jeder nach dem Glücksspielrecht als unerlaubt einzustufender Sportwettanbieter die erforderliche Sportwettsteuer. Die glücksspielrechtlichen Vorgaben wurden bzw. werden von den Sportwettanbietern nicht eingehalten, aber die Entrichtung der Sportwettsteuer erfolgt dennoch.³²⁸ Die Sportwettsteuer gilt auch für nach glücksspielrechtlicher Auffassung unerlaubtes Glücksspiel, wie z. B. Sportwetten, die nicht den rechtlichen Rahmenbedingungen des § 21 Abs. 1 und Abs. 4 GlüStV entsprechen. Beispielhaft sind hier Wetten auf den Erhalt von gelben und roten Karten zu nennen.

Im Falle des Glücksspielrechts kann sich der Glücksspielanbieter auf europäische Rechtsetzung berufen; im Steuerrecht gilt dies nicht. Ein ausländischer Glücksspielveranstalter mit Geschäftssitz in einem Mitgliedsstaat der EU oder einem Vertragsstaat des Europäischen Wirtschaftsraums muss einen Steuerbeauftragten im Inland benennen.³²⁹ Zuständig für die Verwaltung der Steuern nach RennwLottG ist gemäß § 13 der Verordnung über die Zuständigkeiten der hessischen Finanzämter³³⁰ das Finanzamt Frankfurt am Main III.

Die Konsequenzen bei Nichtentrichtung der Sportwettsteuer erweisen sich als deutlich höher als die Wahrscheinlichkeit einer glücksspielrechtlichen Sanktionierung Folge leisten zu müssen. Ähnlich ist dies auch bei der Höhe³³¹ der Sanktion. Die Vollstreckungsmaßnahmen ergeben sich aus den § 328 ff. AO (u. a. Zwangsmittel, Zwangsgeld, Ersatzvornahme) die

³²⁷ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 30; Gesetzesentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 17/8494, S. 9; Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 18f.

³²⁸ Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 3.

³²⁹ DHR-Birk/Brüggemann, § 17 RennwLottG, Rn. 3.

³³⁰ Vom 16. September 2019 (GVBl. S. 249) FFN 40-28, zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 der Verordnung vom 29. April 2020 (GVBl. S. 330).

³³¹ Ab einer Steuerhinterziehung von 100.000 Euro kann es zu einer Freiheitsstrafe kommen, die auf Bewährung ausgesetzt werden kann.

Straf- und Bußgeldvorschriften ergeben sich aus den §§ 369ff. AO. Darüber hinaus gibt es in § 152 AO einen Verspätungszuschlag, wenn der Steuerschuldner der Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommt. Das deutsche Recht muss das Territorialitätsprinzip beachten - diese innerstaatliche Grenze gilt auch für das Steuerrecht im Falle von ausländischen Glücksspielanbietern.³³² Seit dem 1. Januar 2012 besteht die Option ein Beitreibungersuchen innerhalb von EU-Finanzbehörden nach der umgesetzten Richtlinie 2010/24/EU³³³ im deutschen EU-Beitreibungsgesetz (EUBeitrG)³³⁴ zu veranlassen. Das EUBeitrG umfasst nach § 1 Abs. 1 die Vollstreckung sämtlicher Steuern und Abgaben, die von einem EU-Mitgliedstaat selbst oder für die EU erhoben werden. Im § 5 EUBeitrG ist ein Auskunftersuchen möglich, in den §§ 7,8 EUBeitrG sind die Zustellungersuchen geregelt. Die Vollstreckung sieht eine wirksame Bekanntgabe des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes vor. Zentrale Maßnahmen sind jedoch das Vollstreckungersuchen (§§ 9,10 EUBeitrG) und das Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen (§ 12 Abs. 1 EUBeitrG).³³⁵ Gerade im Steuerrecht steht die Vollstreckung im Fokus, weil es um wichtige Staatseinnahmen geht.

Die Finanzbehörden prüfen die Steuerpflicht im Besteuerungsverfahren und die Glücksspielaufsichtsbehörden intendieren die Sicherstellung der Glücksspielaufsicht. Die gemeinsamen Berührungspunkte legen nahe, dass die Zusammenarbeit beider Behördengruppen Vorteile mit sich bringen kann, um effektiv gegen illegales Glücksspiel vorzugehen. Einen ersten Grundstein für die Zusammenarbeit legen die §§ 26, 27 RennwLottG i. V. m §§ 34, 54 RennwLottGABest. Die Offenbarungsbefugnis der Finanzbehörden und die Mitteilungspflicht der Glücksspielaufsichtsbehörden wurden bei der Reform des RennwLottG eine Bedeutung beigemessen und deshalb eingefügt.³³⁶

Für die Einleitung eines Untersagungsverfahrens i. S. d. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV ist die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichts- und Finanzbehörden wegen der Beurteilung der Zuverlässigkeit wichtig. Die Glücksspielaufsichtsbehörden sind abhängig von den Informationen der Steuerbehörden im Hinblick auf etwaige Steuerrückstände oder sonstige

³³² Becker, Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung, S. 20.

³³³ Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 31. März 2010, Nr. L 84/1.

³³⁴ Vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592), das durch Art. 21 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1809) geändert worden ist.

³³⁵ Kortz, DER BETRIEB 2012, 2422, 2423.

³³⁶ Gesetzesentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 17/8494, S. 6.

steuerrechtliche Strafverfahren. In § 26 RennwLottG heißt es: „Die Finanzbehörde kann die nach § 30 der Abgabenordnung geschützten personenbezogenen Daten der betroffenen Person gegenüber der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde [...] offenbaren, soweit es dem Verfahren der Glücksspielaufsicht [...] dient.“ Die Auskunftspflicht nach § 27 RennwLottG gilt für die Glücksspielaufsichtsbehörden gegenüber den Finanzbehörden, soweit die Kenntnis der Durchführung eines Verfahrens in Steuersachen dienen.

Auch einige Bundesländer haben eine solche Mitteilungspflicht gegenüber den Finanzbehörden in ihren Landesgesetzen explizit aufgeführt: u. a. Hessen (§ 17 HGlüG), Hamburg (§ 17 Hamburgisches Glücksspielstaatsvertrags-Ausführungsgesetz³³⁷) und Rheinland-Pfalz (§ 14 Landesglücksspielgesetz³³⁸).

Auch hier lässt sich in einem Zwischenfazit festhalten, dass die Steuerbehörden für das Betreiben von Staatseinnahmen restriktiv gegen die Glücksspielanbieter vorgehen und diese mit entsprechenden Sanktionen belegen, wenn sie sich der Steuerpflicht entziehen. Die Wirkung von Lenkungseffekten der Steuer und die Bekämpfung durch das Steuerrecht sind demnach nicht zu unterschätzen. Andere Rechtsbereiche als die des Glücksspielrechts können genauso auch Effekte auf den Markt der Online-Sportwetten haben.

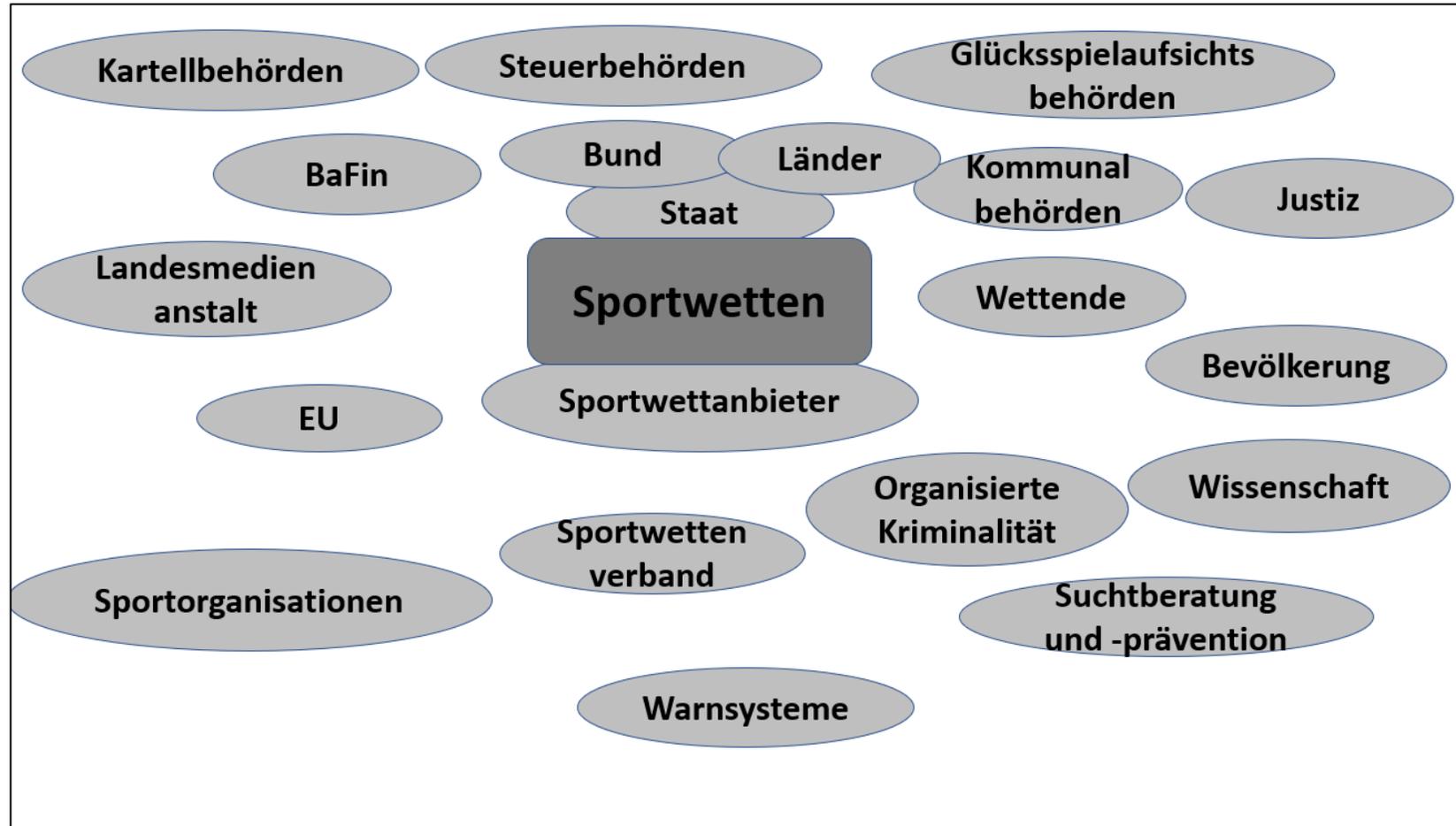
In Abbildung 7 ist erkennbar, wie viele zentrale Akteure und Elemente es in der Glücksspielbranche gibt, wobei dies keine abschließende Aufzählung darstellt. Die Landesmedienanstalten konnten im Laufe der letzten Jahre eine gute Zusammenarbeit mit den Glücksspielaufsichtsbehörden verzeichnen. Eine solche Kooperation konnte mit dem NMI und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie verschiedenen Kreditinstituten über die geldwäscherechtlichen Fragen hinaus nicht aufgebaut werden.³³⁹ Auch die Beteiligung der Kartellbehörden ist bei hohen Marktanteilen durchaus sinnvoll. Gerade im stationären Bereich der Sportwetten lohnt sich die Einbeziehung der kommunalen Bauaufsichtsbehörden, die Einfluss auf die baurechtliche Nutzung von Wettvermittlungsstellen haben und eine entsprechende Baugenehmigung nach der Baunutzungsverordnung ausstellen.

³³⁷ Vom 29. Juni 2012, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2021 (HmbGVBl. S. 75).

³³⁸ Vom 22. Juni 2012, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2017 (GVBl. S. 333).

³³⁹ Ukrow, ZfWG 2019, 223, 230f.

Abbildung 7: Darstellung der Akteure und Elemente im Glücksspielsektor



Quelle: Eigene Abbildung

Im abschließenden Kapitel wird eine Zusammenfassung der fundamentalen Erkenntnisse dieser Arbeit vorgenommen. Darüber hinaus wird sich kritisch mit der Methodik bzw. den Forschungsergebnissen der vorliegenden Arbeit befasst und ein Ausblick auf die Zukunft des Glücksspielrechts vorgenommen.

5 Fazit

Die vorliegende Masterarbeit konnte eine Gesamtschau im Hinblick auf die Bildung des illegalen Markts im Bereich der Online-Sportwetten sowie die Instrumente aus glücksspiel- und steuerrechtlicher Perspektive zur Bekämpfung von illegalem Glücksspiel bzw. zur Regulierung darstellen. Es lag zunächst nachstehende Forschungsfrage zugrunde:

„Welche Folgen hat der Glücksspielstaatsvertrag seit dem Jahr 2008 auf den illegalen Glücksspielmarkt im Bereich der Online-Sportwetten?“

In Kapitel 3 wurden die Folgen des GlüStV eruiert und u. a. die mangelnde Validität der wissenschaftlichen Daten zum Internetspielerverhalten zum Inkrafttreten des GlüStV 2008 benannt. Der Gesetzgeber erkannte jedoch selbst relativ schnell, dass die vorgesehene Evaluation des § 32 GlüStV enorme Relevanz hat. Es sollte ein kontinuierlicher Prozess von Evaluierung, evidenzbasierten Forschungsarbeiten und Studien in Betracht gezogen werden, um ein hohes Maß an Objektivität zu schaffen. Das Festhalten am staatlichen Monopol und das Internettotalverbot im GlüStV 2008 führte sehenden Auges in einen Schwarzmarkt, der auch mit der Öffnung der Online-Sportwetten im Ersten GlüÄndStV und dem initiierten Auswahlverfahren nicht bekämpft werden konnte. Nach der Herleitung der Folgen des GlüStV 2008 widmete sich die Arbeit folgender Hauptforschungsfrage:

„Welche rechtlichen Maßnahmen sollten im Glücksspiel- und Steuerrecht initiiert werden, um die Folgen des illegalen Marktes abzumildern und den Vollzug zu stärken?“

Durch die unklare Rechtslage in nationaler und EU-Ebene im Online-Bereich, die in schwer durchsetzbaren rechtlichen Maßnahmen mündete, befand sich der Staat in einem permanenten Vollzugsdefizit.³⁴⁰ Die völkerrechtliche Zustellungsproblematik bei Zwangsmittellandrohungen durch fehlende Vollstreckungsabkommen, die Vagheit bei der Unterbindung von Zahlungsströmen und die zukünftig vorgesehenen Internetsperren weisen – wie in Kapitel 4

³⁴⁰ Terhechte, Staat und Spiel, S. 127.

dargestellt – weisen immer wieder verfassungs-, datenschutz- und unionsrechtliche Detailfragen auf, die dringender Klärung bedürfen, um legales Glücksspiel angemessen zu regulieren und illegales Glücksspiel im Bereich der Online-Sportwetten effektiv zu bekämpfen.

Seit dem 1. Januar 2020 hat sich in Deutschland ein Erlaubnismodell für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten mit qualitativen Anforderungen etabliert. Das Ziel hiervon ist es, ein legales Gegenangebot zum Schwarzmarkt zu schaffen und diesen zu begrenzen. Die Konzessionen sollten mit transparenten und umsetzbaren Nebenbestimmungen für die Sportwettanbieter versehen sein, die sehr restriktiv von den Glücksspielaufsichtsbehörden überwacht werden müssen. Die Marktöffnung ermöglicht die Bestimmung von Marktinformationen, die nicht nur anhand von Schätzungen getätigt werden können. Der Nutzen sich an die Gesetze zu halten, muss durch entsprechende Sanktionen der Glücksspielaufsichtsbehörden demnach groß genug sein.

Der Staat muss sich am Ausmaß der Sucht orientieren und ein Regulierungsgleichgewicht finden, in dem die Gemeinschaftsgüter nicht gefährdet sind und die gesellschaftlichen Kosten nicht im Ungleichgewicht sind. Nach vorheriger staatlicher Regulierung sind die sozialen Kosten entsprechend niedriger. Trotz der Regulierung werden die Behörden intensiv illegales Glücksspiel weiterhin parallel bekämpfen müssen.

Neben der Darstellung der glücksspielrechtlichen Instrumente wurde deutlich, dass das Steuerrecht immense Auswirkungen auf die Sportwettanbieter hat. Diese haben trotz jahrelanger (glücksspielrechtlicher) Illegalität die Sportwettsteuer nach RennwLottG bezahlt. Auch wenn Finanz- und Glücksspielaufsichtsbehörden konfligierende Interessen haben und keine identischen Ziele verfolgen, können sie sich mit einem Konglomerat aus Instrumenten sinnvoll ergänzen.³⁴¹ Die Steuerbehörden wollen finanzielle Mittel für den Staat zur Verfügung zu stellen. Das Interesse der Glücksspielaufsichtsbehörden besteht darin, die Bekämpfung von illegalem Glücksspiel sicherzustellen und ein legales Gegenangebot zu konstituieren. Im ersten Moment erscheint dies differierend, auf einen zweiten Blick steht das gemeinsame Ziel im Mittelpunkt, diejenigen Sportwettanbieter, die weder Steuer- noch Glücksspielgesetze befolgen, zu verbieten.

³⁴¹ Weber-Grellet, NJW 2001, 3657, 3662.

Eine Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Glücksspielaufsichtsbehörden stellt einen Ansatzpunkt für die zukünftige Bekämpfung von illegalem Glücksspiel in allen Segmenten dar. Um als Staat einen aus seiner Perspektive demeritorischen Markt in den Griff zu bekommen, muss das gesamte Spektrum der beteiligten Behörden in den Blick genommen werden. Wenn der Staat das illegale Glücksspiel bekämpfen und seiner Fürsorgepflicht i. S. d. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Gesundheit der Bevölkerung im Hinblick auf Spielsucht) nachkommen will, muss er dies effektiver gestalten.

Die Bekämpfung von illegalem Glücksspiel kann erfolgreich sein, wenn die Glücksspielaufsichtsbehörden die Ebene der Mikropolitik verlassen und eine Multiperspektive an Bereichen betrachten, in denen das Produkt Glücksspiel beteiligt ist. „*Wer heute noch allein mit den Mitteln des Ordnungsrechts die gesellschaftlichen Probleme lösen will, hat die Zeichen der Zeit nicht erkannt.*“³⁴² Monoinstrumentelle Regulierungsmaßnahmen reichen gerade in einem hochkomplexen Glücksspielsektor mit multiplen rechtlichen Verflechtungen und mannigfaltigen Zuständigkeitsbereichen nicht mehr aus. Die beteiligten Behörden und Institutionen müssen jeweils für die gegenseitige Arbeit sensibilisiert werden.

Eine Fortentwicklung der Glücksspielregulierung könnte in der multidisziplinären Zusammenarbeit von allen beteiligten Behörden bestehen, um eine restriktive Bekämpfung des illegalen Marktes und eine Überwachung des legalen Markts hinsichtlich potenzieller Gesetzesverstöße zu ermöglichen.

Sinnvoll wäre eine gesetzliche Grundlage für die gegenseitige Auskunftspflicht der Behörden untereinander, ähnlich wie dies die §§ 26, 27 RennwLottG i. V. m. §§ 34, 54 RennwLottGABest bereits zwischen den Glücksspielaufsichts- und Steuerbehörden seit der Reform des RennwLottG im Jahr 2012 vorsehen. Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit weiterer beteiligter Behörden würde sich im GlüStV eventuell im § 9 Abs. 3 S. 1 GlüStV anbieten, in dem die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder ohnehin festgelegt ist. In den einzelnen Ausführungsgesetzen der BaFin, Bauaufsichtsbehörden etc. könnte dies in einem Prozess ergänzt werden.

Diese Arbeit hat mit der Darstellung des Glücksspiel- und Steuerrechts einen ersten Grundstein gelegt, um weitere wissenschaftliche Studien in den jeweiligen Rechtsbereichen, die

³⁴² Weber-Grellet, NJW 2001, 3657, 3657.

das Glücksspiel tangieren (s. Abbildung 7), zu ergänzen. Es gibt eine Vielzahl von Akteuren, die in den Gesamtprozess eingebunden werden können, auch wenn dies intensiver Auseinandersetzung bedarf.

Eine Grenze der Arbeit liegt darin, dass sie im Kapitel des Steuerrechts nicht die gleiche wissenschaftliche Tiefe wie im Kapitel des Glücksspielrechts aufzeigt. Das Ziel dieser Arbeit ist jedoch insbesondere auf einen multiperspektivischen Ansatz vielerlei Behörden, die mit der Thematik des Glücksspiels befasst sind, aufmerksam zu machen.

Bisher hat der Gesetzgeber immer nur im Nachgang auf Impulse von BVerfG und EuGH reagiert - vielleicht schafft der GlüStV 2021 einen besseren Regulierungsrahmen, indem vorher angemessen agiert werden kann. Gerade die Ausbreitung der digitalen Online-Angebote im Bereich der Sportwetten hat gezeigt, dass Rechtsordnungen und ihre darin festgesetzten Maßnahmen einer Zeitbedingtheit unterliegen, die immer wieder einer aktuellen Revision bedürfen.

Die Erfahrungen aus dem Erlaubnisverfahren zu den Sportwetten können für die im GlüStV 2021 erlaubnisfähigen Segmente der virtuellen Automaten Spiele, Online-Casino und -Poker Starthilfe geben. Auch die steuerlichen Wirkungsweisen dürfen den Kanalisierungszielen des GlüStV 2021 zukünftig nicht zuwiderlaufen. Hier müssen sowohl die Innenressorts als auch die Staats- und Senatskanzleien den illegalen Markt durch die Kanalisierung unattraktiv machen. Die Finanzressorts dürfen bei der Steuer aber nicht den Weg der einfachsten Rechnung gehen, sondern müssen die Ziele des § 1 GlüStV genauso beachten.

Literaturverzeichnis

Alber, Siegbert: Glücksspiele und Europarecht. Ausgewählte mitgliedstaatliche Glücksspielregelungen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH. München 2017 (*zitiert als: Alber, Glücksspiele und Europarecht, S. ...*).

Albers, Norman/ Rebeggiani, Luca: § 4 Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland. In: Gebhardt, Inno/Korte, Stefan (Hrsg.): Glücksspiel. Ökonomie, Recht, Sucht. 2. Auflage. Berlin 2018. S. 61-98 (*zitiert als: Albers/Rebeggiani, in: Gebhardt/Korte, § 4, Rn. ...*).

American Gaming Association: State of the States 2020. The AGA survey of the commercial casino industry. Onlinequelle: https://www.americangaming.org/wp-content/uploads/2020/06/AGA-2020-State_of_the_States.pdf (Abrufdatum am 19.1.2021).

ARD/ZDF-Onlinestudie: Zahl der Internetnutzer wächst um 3,5 Millionen / Deutlicher Zuwachs für Mediatheken von ARD und ZDF. Pressemitteilung 2020. Onlinequelle: https://www.ard-zdf-onlinestudie.de/files/2020/Pressemitteilung_ARD_ZDF_Onlinestudie_2020.pdf (Abrufdatum am 12.3.2021).

Barth, Dietmar: Die Ökonomie von Sportwetten – Effizienzanalyse von Wettquoten. Aachen 2012 (*zitiert als: Barth, Die Ökonomie von Sportwetten, S. ...*).

Becker, Jens/ Häusler, Joachim/Spitze, Julia: Online-Glücksspiele: Warum die Selbstreferenzialität der deutschen Rechtsprechung und die Regulierungsmechanik grundlegende Reformen verhindern. In: ZfWG 2/2020, S. 102-115 (*zitiert als: Becker/Häusler/Spitze, ZfWG 2020, 102, ...*).

Becker, Tilman: Buchbesprechung: Dietlein/Hecker/Ruttig: Glücksspielrecht Verlag C. H. Beck: München 2008. S. 1-6. Onlinequelle: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter1408.pdf> (Abrufdatum am 23.1.2021).

Becker, Tilman: Auf dem Weg zu einer konsistenten Glücksspielregulierung. Stuttgart 2017. Onlinequelle: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Regulierung/AufDemWEg.pdf> (Abrufdatum am 27.3.2021).

Beuth, Peter: „Die Eckpfeiler einer an Qualität orientierten Glücksspielregulierung in Deutschland“. 2019. Onlinequelle: <https://www.gluecksspielwesen.de/2019/07/01/die-eckpfeiler-einer-an-qualitaet-orientierten-gluecksspielregulierung-in-deutschland/> (Abrufdatum am 13.3.2021) (zitiert als: *Beuth, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2019*).

Blaue, Andreas: § 6 Die Position des privaten Rundfunks zur Glücksspielregulierung. In: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.): Glücksspiel. Ökonomie, Recht, Sucht. 2. Auflage, Berlin 2018. S. 119-132 (zitiert als: *Blaue, in: Gebhardt/Korte, S. ...*).

Böning, Jobst/ Meyer, Gerhard/ Hayer, Tobias: Glücksspielsucht. In: Nervenarzt, 84, Heidelberg 2013. S. 563-568 (zitiert als: *Böning/Meyer/Hayer, in: Nervenarzt, S. ...*).

Bremer, Henrik: Glücksspielstaatsvertrag 2018 ohne 2. GlüÄndStV. In: WIRTSCHAFTSRAT Recht 2018. <https://www.wr-recht.de/gluecksspielstaatsvertrag-2018/> (Abrufdatum am 3.4.2021).

Brugger, Christina: Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele. In: Becker, Tilman (Hrsg.): Glücksspiel im Internet – Beiträge zum Symposium 2009. S. 91-111. Onlinequelle: https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/intern/Konferenzband2009_V2.pdf (Abrufdatum am 11.1.2021) (zitiert als: *Brugger, in: Becker, S. ...*).

Bundesministerium der Finanzen: Steuereinnahmen Kalenderjahr 2020. 2021. Onlinequelle: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2021-01-29-steuereinnahmen-kalenderjahr-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abrufdatum am 13.3.2021).

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf (Abrufdatum 10.4.2021).

Christensen, Jørgen Grønnegaard: Regulierung im Interesse des Gemeinwohls. Eine kritische Bilanz. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 1/2011, S. 167-187 (zitiert als: *Christensen, Regulierung im Interesse des Gemeinwohls, in: dms, S. ...*)

Deutscher Bundestag: Staatsvertrag zum Glücksspielwesen. Ausarbeitung. Wissenschaftliche Dienste WD 3 – 171/07. 2007. Onlinequelle: <https://www.bundestag.de/resource/blob/423602/0dab6e89311461113d428ada92779511/wd-3-171-07-pdf-data.pdf>

(Abrufdatum am 2.4.2021).

Deutscher Lottoverband: Lexikon. Deutscher Lotto- und Toto-Block. 2021. Onlinequelle: <https://www.deutscherlottoverband.de/lexikon/> (Abrufdatum am 17.12.2020).

Deutscher Sportwettenverband: Über den DSWV. 2021. Onlinequelle: <https://dswv.de/ueber-uns/> (Abrufdatum am 2.5.2021).

Dietlein, Johannes/ Hecker, Manfred/ Ruttig, Markus: Glücksspielrecht. Kommentar. 2. Auflage, München 2013 (*zitiert als: DHR-Bearbeiter, §, Rn. ...*).

Dittmann, Armin: Regulierung des Glücksspiels durch den Bund? In: Wöhr, Andrea/Wuketich, Marius (Hrsg.): Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel. Festschrift zu Ehren des 65. Geburtstags von Prof. Dr. Tilman Becker. Wiesbaden 2019. S. 221-236 (*zitiert als: Dittmann, in: Wöhr/Wuketich, S. ...*).

Drost, Monika: Gendereffekt bei Kaufsucht und Spielsucht. Universität Hohenheim. Stuttgart 2007. Onlinequelle: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/DiplomarbeitGendereffekt.pdf> (Abrufdatum am 12.1.2021).

Düsseldorfer Kreis: Mission Statement. 2021. Onlinequelle: <https://www.duesseldorfer-kreis.de/mission-statement/> (Abrufdatum am 24.1.2021).

Eckstein, Philipp/Strozyk, Jan L./Strunz, Benedikt: Niedersachsen: Keine Zahlungen an Online-Casinos. In: NDR online 2020. Onlinequelle: <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Niedersachsen-verbietet-Zahlungen-an-illegale-Online-Casinos,gluecksspiel328.html> (Abrufdatum am 7.1.2021).

Ennuschat, Jörg: Die Verteidigung der digitalen Souveränität im Bereich des Online-Glücksspiels. In: ZfWG 1/2020. S. 2-8 (*zitiert als: Ennuschat, ZfWG 2020, 2, ...*).

Europäische Kommission: Grünbuch der Kommission: Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, Drs. 176/11, KOM(2011) 128 endg. Onlinequelle:

https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0101-0200/176-11.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abrufdatum am 12.3.2021).

Europäische Kommission: Abschlussbericht der Studie „Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers“. Tender No. 641/PP/GRO/IMA/17/1131/9610. 2018. Onlinequelle: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en> (Abrufdatum am 12.3.2021).

Fiedler, Ingo: Einleitung. In: Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hrsg.): Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt. Endbericht. Hamburg 2019. S. 34-37. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/glueckspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/regulierungsoptionen-fuer-den-deutschen-onlinegluecksspielmarkt.pdf> (Abrufdatum am 7.1.2021) (*zitiert als: Fiedler, in: Fiedler et. al., S. ...*).

Fiedler, Ingo: Zusammenfassung und Ausblick. In: Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hrsg.): Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt. Endbericht. Hamburg 2019. S. 503-512. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/glueckspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/regulierungsoptionen-fuer-den-deutschen-onlinegluecksspielmarkt.pdf> (Abrufdatum am 2.5.2021) (*zitiert als: Fiedler, in: Fiedler et. al., S. ...*).

Fiedler, Ingo/ Steinmetz, Fred: Erkenntnisse zu Rechtsdurchsetzung und Vollzug. In: Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hrsg.): Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt. Endbericht. Hamburg 2019. S. 471-502. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/glueckspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/regulierungsoptionen-fuer-den-deutschen-onlinegluecksspielmarkt.pdf> (Abrufdatum am 7.1.2021) (*zitiert als: Fiedler/Steinmetz, in: Fiedler et. al., S. ...*).

Fiedler, Ingo/ Steinmetz, Fred/ von Meduna, Marc: Deutschland. In: Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hrsg.): Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt. Endbericht. Hamburg 2019. S. 116-200. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/glueckspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/regulierungsoptionen-fuer-den-deutschen-onlinegluecksspielmarkt.pdf>

[onlinegluecksspielmarkt.pdf](#) (Abrufdatum am 7.1.2021) (zitiert als: *Fiedler/Steinmetz/von Meduna, in: Fiedler et. al., S. ...*).

Fiedler, Ingo/ von Meduna, Marc: Erkenntnisse zu Spieler-, Jugend- und Verbraucherschutz. In: Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hrsg.): Regulierungsoptionen für den deutschen Onlineglücksspielmarkt. Endbericht. Hamburg 2019. S. 449-470. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/gluecksspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/regulierungsoptionen-fuer-den-deutschen-onlinegluecksspielmarkt.pdf> (Abrufdatum am 7.1.2021) (zitiert als: *Fiedler/von Meduna, in: Fiedler et. al., S. ...*).

Fiedler, Ingo: Stellungnahme zum Entwurf des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags (GlüNeuRStV). Hamburg 2020. Onlinequelle: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/forschung/gluecksspielforschung/Dateien/Veroeffentlichungen/stellungnahme-gluestv-universitaet-hamburg.pdf> (Abrufdatum am 17.1.2021).

Fiedler, Matthias: “Das Geschäft ist explodiert“. Illegale Sportwetten in den USA. In: Spiegel Sport. 20.04.2013. Onlinequelle: <https://www.spiegel.de/sport/sonst/illegale-sportwetten-in-den-usa-interview-mit-sean-griffin-a-894976.html> (Abrufdatum am 10.4.2021).

Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim: Positionspapier, 14.11.2019. Onlinequelle: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oeffentlichkeitsarbeit/GesetzgebungsbedarfV2.pdf> (Abrufdatum am 13.3.2021).

Fuchs, Stefanie R.: Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen. In: Becker, Tilman (Hrsg.). Schriftenreihe zur Glücksspielforschung Band 17. Berlin 2016 (zitiert als: *Fuchs, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, S. ...*).

Gerster, Martin/Zimmermann, Jens: Werden die Ziele erreicht? In: Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegel. Ausgabe 1/2021. S. 8-9 (zitiert als: *Gerster/Zimmermann, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 8, ...*).

Goldhammer, Klaus: International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens. Wirtschaftswissenschaftliche Studie. Berlin 2014. Onlinequelle: https://stm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/International_Vergleichende_Analyse_des_Gluecksspielwesens.pdf (Abrufdatum am 16.1.2021).

Hartmann, Bernd J./ Barczak, Tristan: Kanalisierungspflicht und Kohärenzgebot in Zeiten des Online-Glücksspiels. In: ZfWG 2/2020. Sonderbeilage 1/2020. S. 8-14 (*zitiert als: Hartmann/Barczak, ZfWG 2020, 8, ...*).

Hermann, Carl/Heuer, Gerhard/Raupach, Arndt: Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Kommentar. Teil B VI. Köln. Stand: 303. Ergänzungslieferung April 2021. (*zitiert als: HHR-Bearbeiter, Stand: April 2021, Teil ..., Anm. ...*).

Herrmann, Konstantin: Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität. Eine empirische Untersuchung zum sportbezogenen Wettverhalten. Saarbrücken 2019 (*zitiert als: Herrmann, Sportwetten – Im Spannungsfeld zwischen Illusion, Risiko und Rationalität, S. ...*).

Hessische Landesstelle für Suchtfragen e. V.: Jahresbericht der Projektkoordination 2019. Landesprojekt >>Glücksspielsuchtprävention und -beratung<<. Frankfurt am Main 2020.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags. 2017. Onlinequelle: https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf (Abrufdatum am 23.1.2021).

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Der deutsche Glücksspielmarkt 2014 bis 2019 – Eine ökonomische Darstellung. 2015-2020. Onlinequelle: <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaefsstelle-gluecksspiel/evaluierung-ggs> (Abrufdatum am 20.03.2021).

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Der deutsche Glücksspielmarkt 2019 – Eine ökonomische Darstellung. 2020. Onlinequelle (endgültige Fassung 28.11.2020): https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/hessenreport_2019.pdf (Abrufdatum am 20.03.2021).

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Staatsminister Peter Beuth: „Wir stärken den Spieler- und Jugendschutz“. Pressemitteilung 2021. Onlinequelle: <https://www.peterbeuth.de/aktuelles/staatsminister-peter-beuth-wir-staerken-den-spieler-und-jugendschutz/> (Abrufdatum am 13.3.2021).

Hock, Martin: Kurs der Mybet-Aktie fällt um 70 Prozent. In: faz.net. 15.08.2018. Onlinequelle: <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/insolvenzantrag-kurs-der-mybet-aktie-faellt-um-70-prozent-15738907.html> (Abrufdatum am 2.1.2021).

Hötzel, Gerrit: Glücksspiel im Internet und der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021. 2020. Onlinequelle: https://www.voelker-gruppe.com/stuttgart/gluecksspiel_internet/ (Abrufdatum am 11.02.2021).

Hug, David: Lobbyismus im Glücksspielrecht. In: GewArch 7-8/2020. S. 252-255 (zitiert als: Hug, GewArch 2020, 252, ...).

Kahle, Holger/Willner, Tobias: Die steuerliche Behandlung von Glücksspielen – ein Überblick. In: Wöhr, Andrea/Wuketich, Marius (Hrsg.): Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel. Festschrift zu Ehren des 65. Geburtstags von Prof. Dr. Tilman Becker. Wiesbaden 2019. S. 141-167 (zitiert als: Kahle/Willner, in: Wöhr/Wuketich, S. ...).

Kirchhof, Gregor: Die verfassungsgeforderte Reform des Glücksspielwesens. In: NVwZ 1/2016, S. 124-127 (zitiert als: Kirchhof, NVwZ 2016, 124, ...).

Koenig, Christian: Einbindung des Glücksspielkollegiums in die ordnungsrechtlichen Sanktionsverfahren der Länder und andere unionsrechtliche Stolpersteine beim Financial Blocking gegen Online-Casinospiele. In: ZfWG 1/2016, S. 2-7 (zitiert als: Koenig, ZfWG 2016, 2, ...).

Köstler-Messaoudi, Lora: Zurück auf Null – 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag tritt nicht in Kraft. In: Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2017. Onlinequelle: <https://www.gluecksspielwesen.de/2017/08/28/zurueck-auf-null-2-gluecksspielaenderungsstaatsvertrag-tritt-nicht-in-kraft/> (Abrufdatum am 11.02.2021) (zitiert als: Köstler-Messaoudi, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2017).

Kommission für Jugendmedienschutz: Über uns. 2021. Onlinequelle: <https://www.kjm-online.de/ueber-uns> (Abrufdatum am 13.3.2021).

Kortz, Michael: Grenzüberschreitende Vollstreckung von Steuerforderungen im EU-Raum nach dem EU-Beitreibungsgesetz vom 7.12.2011. In: DER BETRIEB 2012 Nr. 43, S. 2422-2427 (zitiert als: Kortz, in: DER BETRIEB 2012, 2422, ...).

Makswit, Jesko-Aleksander: Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht. Berlin 2015 (*zitiert als: Makswit, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, S. ...*).

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz. Kommentar. Band II, Art. 20-37, München, Stand: 93. Ergänzungslieferung Oktober 2020 (*zitiert als: Maunz/Dürig-Bearbeiter, Art. ..., Rn. ...*).

Meer, Eric: The Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA): A Bad Bet for the States. UNLV Gaming Law Journal. 2012. Vol. 2. Iss. 2, Article 7. <https://scholars.law.unlv.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=glj> (Abrufdatum am 13.3.2021).

Mintas, Laila: Glücksspiele im Internet. Insbesondere Sportwetten mit festen Gewinnquoten (Oddset-Wetten) unter strafrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und europarechtlichen Gesichtspunkten. Berlin 2009 (*zitiert als: Mintas, Glücksspiele im Internet, S. ...*).

Monopolkommission: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB. 2010/2011. Onlinequelle: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Recht/Monopolkommission.pdf> (Abrufdatum am 28.2.2021).

Nolte, Martin: Rechtlicher und zeithistorischer Kontext. In: Haucap, Justus/ Nolte, Martin/ Stöver, Heino (Hrsg.): Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags. Kölner Studien zum Sportrecht - Band 8. 1. Auflage, Köln 2017 (*zitiert als: Nolte, in: Haucap/Nolte/Stöver, S. ...*).

Peren, Franz W./Clement, Reiner: Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland. In: ZfWG Sonderbeilage 2/2016. S. 1-24 (*zitiert als Peren/Clement, ZfWG 2016, 1, ...*).

Proll, Uwe: Bruchstelle Einsatzbesteuerung. In: Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegel. Ausgabe 1/2021. S. 3 (*zitiert als: Proll, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 3, ...*).

Quermann, Dirk: Sinnvoll besteuern. In: Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegel. Ausgabe 1/2021. S. 13-14 (*zitiert als: Quermann, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 13, ...*).

Regierungspräsidium Darmstadt: Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten im Internet und/ oder stationär. 2019. Onlinequelle: https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/2019_Infoblatt_Erlaubnis_Sportwetten_Internet.pdf (Abrufdatum am 20.2.2021) (*zitiert als: RPDA, Infoblatt, 2019*).

Regierungspräsidium Darmstadt: Glücksspiel. Sportwetten. 2021. Onlinequelle: <https://rp-darmstadt.hessen.de/sicherheit/gl%C3%BCcksspiel/sportwetten> (Abrufdatum am 20.2.2021) (*zitiert als: RPDA, Sportwetten, 2021*).

Regierungspräsidium Darmstadt: OASIS-Glücksspielstaatsvertrag. 2021. Onlinequelle: <https://rp-darmstadt.hessen.de/sicherheit/gl%C3%BCcksspiel/spielerperrshystem-oasis/gl%C3%BCcksspielstaatsvertrag> (Abrufdatum am 10.04.2021) (*zitiert als: RPDA, OASIS-Glücksspielstaatsvertrag, 2021*).

Riemenschneider, Hilmar: Landtag soll Rückzug des Staates vom Glücksspiel einleiten. In: Westfälische Nachrichten vom 5. Mai 2020. Onlinequelle: <https://www.wn.de/NRW/4196618-Landtag-soll-Rueckzug-des-Staates-vom-Gluecksspiel-einleiten-Experten-bezweifeln-Sinn-privater-Casinos> (Abrufdatum 24.4.2021).

Rixen, Stefan: Das öffentliche Sportwettenrecht der Länder und das DDR-Gewerberecht: Bricht Landesrecht Bundesrecht? In: NVwZ 12/2004, S. 1410-1415 (*zitiert als: Rixen, NVwZ 2004, 1410, ...*).

Sadler, Gerhard/ Tillmanns, Reiner: Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar anhand der Rechtsprechung, 10. Auflage, Heidelberg 2020 (*zitiert als: Sadler/Tillmanns-Bearbeiter, §, Rn. ...*).

Schippel, Robert: Virtual Sports in der Bewertung des Glücksspielstaatsvertrags. In: ZfWG 2/2018. S. 120-124 (*zitiert als: Schippel, ZfWG 2018, 120, ...*).

Scholz, Rupert/ Weidemann, Clemens: Das Staatsmonopol für Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten und anderen Glücksspielen – Zur Verfassungswidrigkeit des Entwurfs für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen. GewArch Beilage. WiVerw 3/2007, S. 105-165 (*zitiert als: Scholz/Weidemann, WiVerw 2007, 105, ...*).

Stadelmaier, Martin: Das Glück, seine Regulierung und die Länder. In: Wöhr, Andrea/Wuketich, Marius (Hrsg.): Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens

Glücksspiel. Festschrift zu Ehren des 65. Geburtstags von Prof. Dr. Tilman Becker. Wiesbaden 2019. S. 333-345 (zitiert als: *Stadelmaier, in: Wöhr/Wuketich, S. ...*).

Steinmetz, Fred/ Fiedler, Ingo: Konzept eines staatlichen Blockchain-basierten Systems zur transparenten Zahlungsabwicklung bei Onlineglücksspielen. In: *ZfWG* 6/2019. S. 456-463 (zitiert als: *Steinmetz/Fiedler, ZfWG 2019, 456, ...*).

Streinz, Rudolf /Liesching, Marc/ Hambach, Wulf: Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien. Kommentar. 1. Auflage, München 2014 (zitiert als: *Streinz/Liesching/Hambach-Bearbeiter, §, Rn. ...*).

Sychold, Martin: Was könnte der deutsche Gesetzgeber von anderen Ländern lernen? In: Becker, Tilman (Hrsg.): Glücksspiel im Internet – Beiträge zum Symposium 2009. S. 11-23. Onlinequelle: https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/intern/Konferenzband2009_V2.pdf (Abrufdatum am 11.1.2021) (zitiert als: *Sychold, in: Becker, S...*).

Terhechte, Jörg P.: Staat und Spiel. Der glücksspielregulierende Interventionsstaat im europäischen und internationalen Rechtsraum. Tübingen 2019 (zitiert als: *Terhechte, Staat und Spiel, S. ...*).

TÜV Süd: PCI DSS (Payment Card Industry Data Security Standard). 2021. Onlinequelle: <https://www.tuvsud.com/de-de/dienstleistungen/auditierung-und-zertifizierung/pruefzeichenuebersicht/pci-dss> (Abrufdatum am 13.3.2021).

TÜV Süd: ISO/IEC 27001-ISMS-Zertifizierung. 2021. Onlinequelle: <https://www.tuvsud.com/de-de/wissenswert/white-paper/white-paper-iso-27001> (Abrufdatum am 13.3.2021).

Ukrow, Jörg: Online-Glücksspiel in der Regulierung – Kohärenz im Werden? In: *ZfWG* 3/4 2019, S. 223-234 (zitiert als: *Ukrow, ZfWG 2019, 223, ...*).

von Zameck, Walburga: Finanzwissenschaft. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Handbuch Staat. 1. Auflage Wiesbaden 2018. S. 17-28 (zitiert als: *von Zameck, in: Voigt, S. ...*).

Weber-Grellet, Heinrich: Lenkungssteuern im Rechtssystem. In: *NJW* 50/2001, S. 3657-3664 (zitiert als: *Weber-Grellet, NJW 2001, 3657, ...*).

Wegner, Michael: Der besondere russische Weg. 1999. Onlinequelle: <https://www.neues-deutschland.de/artikel/791431.der-besondere-russische-weg.html> (Abrufdatum am 11.3.2021).

Welz, Tilo: Sportwetten – Rennwett- und lotteriesteuerliche Aspekte. In: Umsatzsteuer- und Verkehrsteuer-Recht (UVR) 9/2012. S. 275-280 (*zitiert als: Welz, UVR 2012, 275, ...*).

Woeckener, Bernd: Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. 3. Auflage, Berlin 2019 (*zitiert als: Woeckener, Volkswirtschaftslehre, S. ...*).

Wormit, Maximilian: Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung. In: NVwZ 5/2017, S. 281-286 (*zitiert als: Wormit, NVwZ 2017, 281, ...*).

Zilles, Renatus: Besteuerungsvorschlag konterkariert die Glücksspielreform. In: Beiträge zum Glücksspielwesen. Eine Fachreihe des Behörden Spiegel. Ausgabe 1/2021. S. 12-13 (*zitiert als: Zilles, Beiträge zum Glücksspielwesen 2021, 12, ...*).

Zimmermann, Klaus: Glücksspiel und Sportwetten in den USA: die Gesetzeslage 2018. 2018. Onlinequelle: <https://www.casino.org/de/nachrichten/gluecksspiel-sportwetten-usa-2018/> (Abrufdatum am 17.1.2021).

Anhang

Anlage 1 veranschaulicht alle zuständigen Behörden im Glücksspielbereich in Deutschland

Anlage 2 veranschaulicht die Ausprägung der quantitativ bzw. qualitativ ausgeprägten Regulierung in den Bundesstaaten der USA

Anlage 1 – Zuständige Behörden im Glücksspielbereich in Deutschland

(Quelle: Eigene Recherche)

Bundesländer	Innenministerium	Landwirtschaftsministerium	Wirtschaftsministerium	Nachgeordneter Bereich ³⁴³
Baden-Württemberg	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration		Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau	Regierungspräsidium Karlsruhe
Bayern	Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration		Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie	Regierung der Oberpfalz, Oberbayern, Niederbayern, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Berlin	Senatsverwaltung für Inneres und Sport		Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe	Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten

³⁴³ Nachgeordnete Bereiche der Innen-, Landwirtschafts- und Wirtschaftsministerien. Ohne Berücksichtigung der kommunalen Behörden.

Brandenburg	Ministerium des Innern und für Kommunales	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie	
Bremen	Der Senator für Inneres		Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa	
Hamburg	Der Senator für Inneres	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft	Behörde für Wirtschaft und Innovation	
Hessen	Ministerium des Innern und für Sport		Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen	Regierungspräsidium Darmstadt
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Inneres und Europa	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit	
Niedersachsen	Finanzministerium ³⁴⁴ Ministerium für Inneres und Sport	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung	
Nordrhein-Westfalen	Ministerium des Innern		Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie	Bezirksregierungen Düsseldorf, Arnsberg, Detmold, Köln, Münster

³⁴⁴ Zuständig für die niedersächsischen Spielbanken.

Rheinland-Pfalz	Ministerium des Innern und für Sport		Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport		Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	Landesverwaltungsamt Landesmedienanstalt ³⁴⁵
Sachsen	Staatsministerium des Innern	Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Landesdirektion
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Inneres und Sport		Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung	Landesverwaltungsamt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus	

³⁴⁵ Zur Vereinfachung in der Spalte aufgenommen, aber diese gehört nicht zum nachgeordneten Bereich, sondern ist die Aufsichtsbehörde für private Radio- und Fernsehprogramme und Telemedien.

Thüringen	Ministerium für Inneres und Kommunales		Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft	Landesverwaltungsamt Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum
-----------	--	--	--	--

Anlage 2 – Regulierung in den USA

(Quelle: AGA, State of the States 2020, S. 8-12)

State By State Regulations, Taxes & Fees

	ARKANSAS	COLORADO	DELAWARE	FLORIDA	ILLINOIS	INDIANA
Statutory Funding for Responsible Gaming	No	2% of casino gaming revenue	\$1 million or 1% of electronic gaming device revenue, whichever greater. \$250,000 or 1% of table game revenue, whichever greater.	\$250,000 per casino	Subject to annual appropriation	Riverboats: 3.33% of the supplemental wagering tax Racinos: \$800,000 per licensee annually. Sports betting: 3.33% of tax revenue to the addiction services fund.
Statewide Self-Exclusion	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Gambling Age	21	21	21	21	21	21
Smoke-Free (Y/N/Partial)	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Complimentary Alcohol	Yes	Yes	No	No	No	No
Credit	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes
Restrictions on Operating Hours	No	No	No	No	No	No
Number of Licenses Allowed	4	Unlimited	3	8*	20	13*
Number of Casinos	3	33	3	8	10	13

State By State Regulations, Taxes & Fees *(continued)*

	IOWA	KANSAS	LOUISIANA	MAINE	MARYLAND
Statutory Funding for Responsible Gaming	Up to \$6 million annually	2% of casino gaming revenue	1% of casino gaming revenue; max. \$500,000 per facility.	Land-Based: 3% of electronic gaming device revenue. Racino: \$100,000 from electronic gaming device revenue and 9% of table game revenue.	\$425 per electronic gaming device and \$500 per table game
Statewide Self-Exclusion	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Gambling Age	21	21	21	21	21
Smoke-Free (Y/N/Partial)	No	No	Partial	Partial	Yes
Complimentary Alcohol	Yes	No	Yes	No	No
Credit	No	No	Yes	No	Yes
Restrictions on Operating Hours	No	No	No	No	No
Number of Licenses Allowed	Unlimited	4*	20*	2	6
Number of Casinos	19	4	20	2	6

State By State Regulations, Taxes & Fees (continued)

	MASSACHUSETTS	MICHIGAN	MISSISSIPPI	MISSOURI	NEVADA
Statutory Funding for Responsible Gaming	At least \$5 million annually	\$2 million annually	Subject to annual appropriation	0.5% of casino admission fees	Subject to annual appropriation
Statewide Self-Exclusion	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Gambling Age	21	21	21	21	21
Smoke-Free (Y/N/Partial)	Yes	Partial	No	Partial	No
Complimentary Alcohol	Yes	Yes	Yes	No	Yes
Credit	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Restrictions on Operating Hours	No	No	No	No	No
Number of Licenses Allowed	4	3	Unlimited	13	Unlimited
Number of Casinos	3	3	26	13	219

State By State Regulations, Taxes & Fees (continued)

	NEW JERSEY	NEW MEXICO	NEW YORK	OHIO	OKLAHOMA
Statutory Funding for Responsible Gaming	\$600,000 annually plus \$250,000 per internet gaming licensee	0.25% of casino gaming revenue	Subject to annual appropriation	Land-Based: 2% of casino gaming revenue; Racinos: 0.5% of gaming revenue	No
Statewide Self-Exclusion	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Gambling Age	21	21	Land-Based: 21; Racinos: 18	21	18
Smoke-Free (Y/N/Partial)	No	No	Yes	Yes	No
Complimentary Alcohol	Yes	No	Yes	No	No
Credit	Yes	No	No	Yes	No
Restrictions on Operating Hours	No	Yes	Land-Based: No Racinos: Yes (May operate no more than 20 hours a day)	No	No
Number of Licenses Allowed	Unlimited	6	13*	11*	2*
Number of Casinos	9	5	12	11	2

State By State Regulations, Taxes & Fees (continued)

	PENNSYLVANIA	RHODE ISLAND	SOUTH DAKOTA	WEST VIRGINIA
Statutory Funding for Responsible Gaming	\$2 million or 0.2% of casino gaming revenue, whichever greater, plus additional \$3 million	Min. \$100,000 in aggregate annually	Up to \$30,000 transferred annually from state gaming fund	Subject to annual appropriation of \$150,000–\$500,000, in amount determined by the commission.
Statewide Self-Exclusion	Yes	Yes	No	Yes
Gambling Age	21	18	21	21
Smoke-Free (Y/N/Partial)	Partial	Partial	Yes	No
Complimentary Alcohol	Yes	Yes	Yes	Yes
Credit	Yes	Partial	No	Yes
Restrictions on Operating Hours	No	No	No	No
Number of Licenses Allowed	13	2	Unlimited	5*
Number of Casinos	12	2	22	5