

# SCHRIFTENREIHE ZUR GLÜCKSSPIELFORSCHUNG

Herausgegeben von Tilman Becker

17

Stefanie Ruth Fuchs

## Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen



Die Autorin leistet einen Beitrag zur Debatte über den Reformbedarf des Glücksspielrechts. Sie analysiert die Glücksspielregulierung gemäß dem GlüStV 2012, vergleicht diesen Vertrag mit den Regelungen des ehemaligen GlüG SH und überprüft ihn auf seine Verfassungs- und Unionsrechtskonformität. Hierzu behandelt sie die einschlägige Rechtsprechung (insbesondere vom EuGH, BVerfG, BVerwG sowie BGH) und bespricht die Stellungnahmen der EU-Kommission. Abschließend folgt eine ökonomische Analyse. Da Sportwettveranstalter für ihre Wettangebote die Sportdatenbanken der Sportveranstalter verwenden, beantwortet dieses Buch die Frage, welche Rechte den Sportveranstaltern nach derzeitiger Rechtslage an ihren Sportdatenbanken zustehen und ob es sinnvoll wäre, neue Rechte zu schaffen.

Stefanie Ruth Fuchs studierte Rechtswissenschaften an der LMU München und hat dort am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Urheberrecht und gewerblichen Rechtsschutz promoviert.

# Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen

# Schriftenreihe zur Glücksspielforschung

Herausgegeben von Tilman Becker

Band 17



**PETER LANG**

Stefanie Ruth Fuchs

**Das neue Glücksspielrecht unter  
besonderer Berücksichtigung  
von Online-Glücksspielen**



**PETER LANG**

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, Univ., Diss., 2016

D 19

ISSN 1861-759X

ISBN 978-3-631-71965-7 (Print)

E-ISBN 978-3-631-71962-6 (E-PDF)

E-ISBN 978-3-631-71963-3 (EPUB)

E-ISBN 978-3-631-71964-0 (MOBI)

DOI 10.3726/b10931



Open Access: Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons  
Lizenz Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0  
International (CC BY-NC-ND 4.0). Den vollständigen Lizenztext finden Sie  
unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

© Stefanie Ruth Fuchs, 2017

Peter Lang GmbH  
Internationaler Verlag der Wissenschaften  
Berlin

Peter Lang – Berlin · Bern · Bruxelles · New York ·  
Oxford · Warszawa · Wien

Diese Publikation wurde begutachtet.

[www.peterlang.com](http://www.peterlang.com)

# Vorwort

Die Glücksspielregulierung ist nach wie vor Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die vorliegende Dissertation soll einen Beitrag zu dieser Debatte über den Reformbedarf des Glücksspielrechts liefern, indem sie den derzeitigen Stand der Glücksspielregulierung gemäß dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 analysiert, diesen mit den Regelungen des zwischenzeitlich aufgehobenen Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein vergleicht und auf seine Verfassungs- und Unionsrechtskonformität überprüft. Zu diesem Zweck unternahm die Autorin den Versuch, den Stand von Literatur und Rechtsprechung möglichst umfassend herauszuarbeiten. Angesichts der Überfülle an Entscheidungen, die mittlerweile auf dem Gebiet des Glücksspielrechts erging, war eine erschöpfende Darstellung jedoch nicht möglich. Die wichtigsten bis zum Herbst 2016 erlassenen Urteile und Beschlüsse sind jedoch behandelt, insbesondere diejenigen des EuGH sowie der Bundesgerichte. Ferner berücksichtigt die vorliegende Dissertation die Stellungnahmen der europäischen Kommission, auch die beiden zum Thema Online-Glücksspiele. Schließlich folgt eine ökonomische Betrachtung. Sportwettenveranstalter verwenden für ihre Sportwettenangebote die Sportdatenbanken der Sportveranstalter. Sportdatenbanken sind unabdingbare Voraussetzung für Sportwetten. Die vorliegende Dissertation geht aus diesem Grund auch noch den Fragen nach, welche Rechte den Sportveranstaltern nach derzeitiger Rechtslage an ihren Sportdatenbanken zustehen, sowie ob es sinnvoll wäre, neue Rechte zu schaffen und auf welcher Ebene dies ggf. geschehen sollte.

Danken möchte ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Michael Lehmann, der immer sehr geduldig mit mir war und einer Änderung des Themas meiner Dissertation zustimmte, obwohl das neue Thema „Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen“ nur teilweise in sein Vorstellungsgebiet fiel. Ferner gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Rudolf Streinz, der sich bereit erklärte, die Zweitbetreuung und -korrektur zu übernehmen. Auch er stand mir neben Prof. Lehmann stets für die Besprechung fachlicher Fragen zur Verfügung. Außerdem möchte ich meinen Verwandten danken, die mich immer unterstützt haben, allen voran meine Schwester Christina, mein Onkel Dr. Wolfgang Quaisser und meine Tante Eva Quaisser. Widmen möchte ich die Dissertation meinem verstorbenen Vater Dr. Volker M. Fuchs, der mich überhaupt erst dazu ermunterte zu promovieren, aber leider den Abschluss der Dissertation nicht mehr miterleben durfte.

München, im Dezember 2016

*Stefanie R. Fuchs*





# Inhaltsverzeichnis

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b> ..... | XXXIII |
|------------------------------------|--------|

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>Einleitung</b> ..... | 1 |
|-------------------------|---|

|  |    |
|--|----|
| <b>Teil I: Der Begriff des öffentlichen Glücksspiels, die<br/>Historie des Glücksspielrechts sowie dessen<br/>privat- und strafrechtliche Grundlagen</b> ..... | 11 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Kapitel 1: Der Begriff des öffentlichen Glücksspiels</b> ..... | 13 |
|---|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| A. Der Glücksspielbegriff ..... | 13 |
|---------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| I. Leistung eines erheblichen Einsatzes ..... | 13 |
|---|----|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 1. Leistung eines Einsatzes ..... | 14 |
|-----------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 2. Erforderlichkeit der Finanzierung des Gewinns<br>durch die zu leistenden Einsätze?..... | 14 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| a. Obergerverwaltungsgericht Sachsen,<br>Beschluss vom 27.02.2012 ..... | 15 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| b. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,<br>Urteil vom 23.05.2012 ..... | 15 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| c. Obergerverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen,<br>Beschluss vom 12.07.2012 ..... | 16 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| d. Die Problemlösung durch „Bild.de“ ..... | 16 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| e. Die Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht..... | 17 |
|--|----|

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 3. Erheblichkeit des Einsatzes ..... | 19 |
|--------------------------------------|----|

|                        |    |
|------------------------|----|
| II. Gewinnchance ..... | 19 |
|------------------------|----|

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| III. Zufallsabhängigkeit ..... | 20 |
|--------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| IV. Abgrenzung von Glücksspiel zu anderen<br>Spielarten sowie zu reinen Wetten..... | 21 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 1. Gewinnspiele und Preisausschreiben ..... | 22 |
|---|----|

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 2. Geschicklichkeitsspiele ..... | 22 |
|----------------------------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 3. Unterhaltungsspiele..... | 22 |
|-----------------------------|----|

|    |                                  |    |
|----|----------------------------------|----|
| 4. | Reine Wetten .....               | 22 |
| 5. | Beispiele für Glücksspiele ..... | 23 |
| B. | Der Begriff „Öffentlich“ .....   | 23 |

**Kapitel 2: Die Historie des deutschen  
Glücksspielverwaltungsrechts .....**25

|     |  |    |
|-----|--|----|
| A.  | Die landesrechtlichen Vorschriften und ihre Entwicklung .....  | 25 |
| I.  | Die Phase der 16 unterschiedlichen Landesgesetze .....   | 25 |
| II. | Die zweite und dritte Phase der Landesglücksspielregulierung:<br>der Lotteriestaatsvertrag und der Glücksspielstaatsvertrag 2008 ..... | 27 |
| B.  | Die bundesrechtlichen Vorschriften und ihre Historie .....   | 28 |

**Kapitel 3: Strafrechtliche und Zivilrechtliche  
Regelungen des Glücksspielrechts .....**31

|     |   |    |
|-----|---|----|
| A.  | Die Strafbarkeit von öffentlichem Glücksspiel in Deutschland .....  | 31 |
| I.  | Keine Anerkennung ausländischer Genehmigungen,<br>auch nicht solcher aus EU-Mitgliedstaaten .....           | 33 |
| II. | Weder Legalisierungswirkung der DDR-Erlaubnisse<br>für das gesamte Bundesgebiet noch für das Internet ..... | 33 |
| B.  | Zivilrechtliche Regelungen zum Glücksspiel .....  | 34 |
| I.  | Bürgerlichrechtliche Normen zum Glücksspiel .....   | 34 |
| II. | Für das Glücksspiel relevante Normen des Wettbewerbsrechts .....  | 36 |

**Teil II: Das Glücksspielverwaltungsrecht sowie seine  
Verfassungs- und Europarechtskonformität .....**39

**Kapitel 1: Der Inhalt des Glücksspielstaatsvertrags 2012  
sowie des Glücksspielgesetzes  
Schleswig-Holstein .....**41

|    |  |    |
|----|--|----|
| A. | Der Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....                        | 41 |
| I. | Der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags 2012 ..... | 42 |

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Die Erweiterung des Anwendungsbereichs im Vergleich zum Glücksspielstaatsvertrag 2008.....   | 42 |
| 2.   | Gewinnspiele im Rundfunk und in Telemedien.....  | 43 |
| a.   | Keine Anwendbarkeit des Glücksspielstaatsvertrags 2012 auf Gewinnspiele in Rundfunk- und Telemedien, sofern für die Teilnahme hieran kein höheres Entgelt, als 50 Cent zu entrichten ist ..... | 43 |
| b.   | Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12.12.2012 .....  | 45 |
| c.   | Weitere Anforderungen an Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien aus §§ 8a, 58 Absatz 4 Rundfunkstaatsvertrag sowie aus der Gewinnspielsatzung .....   | 47 |
| II.  | Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2012.....  | 48 |
| III. | Die Erlaubnispflicht des § 4 Absätze 1 und 3 Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....   | 50 |
| IV.  | Die spieterschützenden Vorschriften der §§ 6–8 Glücksspielstaatsvertrag 2012.....  | 52 |
| 1.   | Die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts nach § 6 Glücksspielstaatsvertrag 2012.....   | 52 |
| 2.   | Aufklärungspflichten nach § 7 Glücksspielstaatsvertrag 2012 ....   | 53 |
| 3.   | Die Unterhaltung eines Sperrsystems und die Pflicht zur Vornahme von Selbst- und Fremdsperren nach § 8 Glücksspielstaatsvertrag 2012.....  | 53 |
| a.   | Die Pflicht der Veranstalter zur Vornahme von Selbst- und Fremdsperren.....  | 53 |
| b.   | Die Teilnahmepflicht der Glücksspielvermittler.....  | 55 |
| V.   | Die Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltung sowie des Vertriebs von Lotterien und Ausspielungen .....  | 55 |
| 1.   | Begriffsdefinitionen .....   | 55 |
| a.   | Definition der Begriffe Lotto und Ausspielungen.....   | 55 |
| b.   | Definition des Veranstalters.....  | 56 |
| c.   | Die Definition des Veranstaltungsortes.....  | 56 |
| 2.   | Beibehaltung des Staatsmonopols für die Veranstaltung von großen Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential ....  | 56 |

|    |   |    |
|----|---|----|
| a. | § 10 Absätze 1, 2, 3, 5 und 6 Glücksspielstaatsvertrag 2012.....  | 57 |
| b. | § 22 Absatz 1: Lotterien mit planmäßigem Jackpot.....   | 58 |
| c. | § 22 Absatz 2: Die Pflicht von Lotterien, die häufiger<br>als zweimal wöchentlich veranstaltet werden,<br>zur Durchsetzung des Verbots der Teilnahme<br>gesperrter Spieler .....  | 59 |
| d. | Die zuständige Erlaubnisbehörde.....  | 59 |
| e. | Übergangsfristen .....  | 62 |
| 3. | Die Veranstaltung von Lotterien mit geringem<br>Gefährdungspotential und von kleinen Lotterien .....  | 62 |
| a. | Lotterien mit einem nur geringfügigen<br>Gefährdungspotential.....  | 62 |
| b. | Weitere Erlaubnisvoraussetzungen.....   | 63 |
| c. | Form und Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung .....   | 64 |
| d. | Kleine Lotterien .....  | 64 |
| e. | Lotterien in Form des Gewinnsparens.....  | 65 |
| 4. | Das Verbot der Veranstaltung sowie des Vertriebs<br>von Lotterien im Internet sowie die kontrollierte<br>Lockerung des Verbots nach § 4 Absätze<br>4 und 5 Glücksspielstaatsvertrag 2012 zugunsten des<br>Eigenvertriebs sowie der Vermittlung von Lotterien..... | 65 |
| a. | Das grundsätzliche Verbot des § 4 Absatz 4.....   | 65 |
| b. | Die kontrollierte Wiederöffnung des<br>Vertriebswegs Internet .....   | 65 |
| c. | Die Voraussetzungen des § 4 Absatz 5<br>Nummern 1 bis 5.....  | 67 |
| d. | Die Berichtspflicht nach § 4 Absatz 6 .....   | 68 |
| 5. | Die Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der<br>stationären Vermittlung von Lotterien nach<br>dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 68 |
| a. | Definition der Begriffe des gewerblichen<br>Spielvermittlers sowie der Annahmestellen<br>und Lotterievermittler .....   | 69 |
| b. | Zusätzliche Voraussetzungen für die Erteilung der<br>Vermittlererlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 gemäß<br>§§ 19 Absatz 1 und 29 Absatz 2 Satz 2 sowie 10 Absatz 4.....   | 69 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| c.  | Übergangsfristen für bisher erteilte Erlaubnisse .....   | 71 |
| 6.  | Die Zuständigkeit für die Erteilung der<br>Vertriebserlaubnisse nach § 4 Absätze 1<br>und 5 Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 71 |
| VI. | Die Zulässigkeit der Veranstaltung und des<br>Vertriebs von Sportwetten .....  | 73 |
| 1.  | Definition des Begriffs der Sportwetten.....   | 74 |
| 2.  | Die Experimentierklausel des § 10a<br>Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 74 |
| 3.  | Die Konzessionserteilung im Verfahren gemäß<br>§§ 4a bis 4e Glücksspielstaatsvertrag 2012<br>und der Umfang der Konzession.....  | 75 |
| a.  | Kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der<br>Konzession, Sicherstellung der dauerhaften<br>Erfüllung der Konzessionsvoraussetzungen<br>und -pflichten in Inhalts- und Nebenbestimmungen..... | 82 |
| b.  | Die Konzessionsvoraussetzungen nach<br>§§ 4a Absatz 4 und 4c Absatz 3<br>Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....   | 82 |
| c.  | Vorlagepflichten im Rahmen des<br>Konzessionsverfahrens und Auswahlkriterien<br>nach § 4b Absätze 2 und 5 .....  | 84 |
| d.  | Konzessionsabgabe, § 4d Glücksspielstaatsvertrag 2012.....   | 85 |
| e.  | Die nachträglichen Mitteilungspflichten .....  | 85 |
| f.  | Die Einschränkungen des § 21<br>Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 85 |
| g.  | Die Zuständigkeit für die Konzessionserteilung.....  | 87 |
| 4.  | Die Geltung der Konzession auch für den Onlinevertrieb,<br>§ 10a Absatz 4 Sätze 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag 2012.....   | 87 |
| 5.  | Die stationäre Vermittlung von Sportwetten durch<br>Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer .....  | 88 |
| 6.  | Keine Sportwettenvermittlung durch<br>gewerbliche Spielvermittler .....  | 89 |
| 7.  | Die Übergangsfrist des § 29 Absatz 1 Satz 3<br>Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....   | 89 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| VII.  | Das Monopol der Spielbanken auf Casinospiele und ihre<br>Regulierung nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012.....                                      | 89  |
| 1.    | Die auf Spielbanken anwendbaren Vorschriften<br>des Glücksspielstaatsvertrags 2012 .....  | 90  |
| 2.    | Das absolute Verbot von Online-Spielbanken .....  | 90  |
| VIII. | Pferdewetten .....  | 91  |
| IX.   | Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der<br>Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte<br>mit Gewinnmöglichkeit bereithalten ..... | 92  |
| 1.    | Beschränkungen des gewerblichen Automatenspiels<br>sowohl in Spielhallen als auch in Gaststätten und<br>Wettannahmestellen der Buchmacher.....        | 94  |
| 2.    | Zusätzliche Beschränkungen für Spielhallen .....  | 95  |
| a.    | Normierung einer glücksspielrechtlichen<br>Erlaubnispflicht.....  | 95  |
| b.    | Die Beschränkungen der §§ 25 und 26 .....   | 96  |
| c.    | Weitere Beschränkungen durch die<br>Ausführungsgesetze der Länder .....   | 98  |
| d.    | Übergangsfristen .....  | 99  |
| X.    | Werbung für öffentliches Glücksspiel.....   | 100 |
| 1.    | Verbot der Werbung für illegales Glücksspiel, § 5 Absatz 5.....   | 101 |
| 2.    | Art und Umfang zulässiger Werbung nach<br>den Absätzen 1 und 2 .....  | 101 |
| 3.    | Die Regelung des § 5 Absatz 3 für Werbung in Rundfunk<br>und Internet sowie über Telekommunikationsanlagen.....                                       | 103 |
| a.    | Das Verbot des § 5 Absatz 3 Satz 1 .....  | 103 |
| b.    | Die Erlaubnismöglichkeit des § 5 Absatz 3 Satz 2 .....  | 104 |
| c.    | Die weitere Einschränkung des § 5 Absatz 3 Satz 3.....  | 105 |
| 4.    | § 5 Absatz 4 und die Werberichtlinie.....   | 106 |
| a.    | Die Rechtsnatur der Werberichtlinie .....   | 107 |
| b.    | Die Werberichtlinie vom 07.12.2012,<br>in Kraft getreten am 01.02.2013.....   | 110 |
| XI.   | Evaluierungspflicht und Befristung.....   | 122 |
| B.    | Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein.....   | 123 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | Anwendungsbereich.....  | 123 |
| II.  | Ziele.....  | 124 |
| III. | Genehmigungserfordernisse für die Veranstaltung und<br>den Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen.....   | 125 |
| 1.   | Das Genehmigungserfordernis für die<br>Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen<br>des § 4 Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein.....  | 125 |
| 2.   | Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse für den<br>Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen und das<br>Verbot des Vertriebs nicht genehmigungs- oder<br>anzeigepflichtiger öffentlicher Glücksspiele<br>nach § 5 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein..... | 126 |
| a.   | Das Genehmigungserfordernis für den Vertrieb<br>von Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz,<br>von Sportwetten und Online-Casinospielen<br>nach § 5 Absatz 1.....   | 126 |
| b.   | Das Anzeigerfordernis für den Vertrieb aller<br>anderen Glücksspiele nach § 5 Absatz 2.....   | 128 |
| c.   | Das absolute Vertriebsverbot des § 5 Absatz 4.....  | 128 |
| IV.  | Veranstaltung und Vertrieb von Lotterien .....  | 128 |
| 1.   | Große Lotterien.....  | 128 |
| a.   | Die Veranstaltung von großen Lotterien .....  | 128 |
| b.   | Der Vertrieb von großen Lotterien.....  | 129 |
| 2.   | Klassenlotterien, § 7 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein .....  | 129 |
| 3.   | Gemeinnützige Lotterien, §§ 10 bis 14<br>Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein .....   | 129 |
| a.   | Die Anforderungen an den Spielplan nach § 10 Absatz 2.....  | 129 |
| b.   | Die Anforderungen an den Veranstalter<br>nach § 11 Absatz 1.....  | 129 |
| c.   | Zusätzliche Anforderungen nach § 11 Absatz 2,<br>wenn ein Dritter die Veranstaltung durchführt .....  | 130 |
| d.   | Vertriebsregelungen des § 11 Absatz 3.....  | 130 |
| e.   | Weitere Durchführungsvorschriften nach<br>den §§ 12 bis 14.....   | 130 |
| f.   | Kleine Lotterien, § 15.....   | 130 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| g.    | Lotterien in Form des Gewinnsparens.....  | 130 |
| V.    | Veranstaltung und Vertrieb von Sportwetten.....   | 130 |
| 1.    | Die Veranstaltung von Sportwetten.....  | 131 |
| a.    | Das Genehmigungserfordernis nach<br>§§ 21 Absatz 1 und 22.....  | 131 |
| b.    | Die Voraussetzungen des<br>§ 21 Absätze 1 Satz 4, 3, 4, 6 und 7 .....   | 132 |
| c.    | § 24 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein.....  | 132 |
| d.    | Zulässiger Angebotsinhalt .....   | 133 |
| e.    | Keine Beschränkung der Anzahl der<br>Veranstaltergenehmigungen.....   | 133 |
| 2.    | Der Vertrieb von Sportwetten .....  | 134 |
| a.    | Das Genehmigungserfordernis der §§ 21<br>Absatz 2 und 23.....   | 134 |
| b.    | Die Genehmigungsvoraussetzungen nach<br>§ 23 Absätze 2 bis 7.....   | 134 |
| c.    | § 21 Absätze 4 bis 7 Glücksspielgesetz<br>Schleswig-Holstein.....   | 136 |
| d.    | § 24 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein.....  | 136 |
| 3.    | Das Problem der bisher erteilten Genehmigungen .....  | 136 |
| VI.   | Pferdewetten .....  | 139 |
| VII.  | Casinospiele.....   | 139 |
| 1.    | Präsenz-Spielbanken.....  | 139 |
| a.    | Die für Präsenz-Spielbanken geltenden Vorschriften<br>des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein.....   | 139 |
| b.    | Das Monopol der Spielbanken auf<br>Glücksspiele mit Bankhalter .....  | 140 |
| 2.    | Online-Spielbanken, §§ 18 bis 20 Glücksspielgesetz<br>Schleswig-Holstein .....  | 141 |
| VIII. | Spielhallen sowie Gaststätten und Wettannahmestellen der<br>Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit<br>Gewinnmöglichkeit bereithalten..... | 143 |
| 1.    | Die Voraussetzung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.....   | 144 |
| 2.    | Zum Verbot von Mehrfachkonzessionen.....  | 144 |



|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 3.  | Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen .....   | 144 |
| 4.  | Online-Automatenspiele .....   | 145 |
| 5.  | Über die Mindestanforderungen des Glücksspielstaatsvertrag 2012 hinausgehende Vorschriften, die aber nach § 28 Glücksspielstaatsvertrag 2012 zulässig sind.....  | 146 |
| 6.  | Sozialkonzept, Minderjährigenschutz und Informationspflichten.....   | 146 |
| 7.  | Übergangsvorschriften .....  | 147 |
| IX. | Glücksspielwerbung in Schleswig-Holstein: § 26 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und die Werbegrundsätze des Deutschen Werberats .....  | 148 |
| 1.  | Die Werberegulierung des § 26 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein .....   | 148 |
| 2.  | Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberats .....  | 149 |
| X.  | Informationspflichten, Minderjährigen- und Spielerschutz nach den §§ 25 und 27 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und der Glücksspielgenehmigungsverordnung, sowie das Sozialkonzept nach § 28 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein..... | 149 |
| 1.  | Minderjährigenschutz, § 27 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein .....  | 150 |
| 2.  | Spielerschutz, §§ 5 Abs. 4 und 13 Abs. 2 Glücksspielgenehmigungsverordnung.....  | 150 |
| 3.  | Aufklärungs- und Informationspflichten, § 25 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein .....  | 151 |
| 4.  | Sozialkonzept, § 28 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein.....  | 151 |
| XI. | Konzessionsabgabe .....  | 151 |
| C.  | Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates.....  | 152 |
| I.  | Das duale System der Werberegulierung in Deutschland .....   | 152 |
| II. | Der Inhalt der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates und die Unterschiede zur Werberichtlinie .....   | 153 |
| 1.  | Der Inhalt der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates.....   | 153 |
| a.  | Definitionen .....   | 153 |
| b.  | Die Präambel .....   | 153 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| c.   | Regeln zur verantwortungsbewussten<br>Verbraucheransprache.....  | 154 |
| d.   | Regelungen zu kommerzieller Kommunikation mit<br>Bezug zum Sozialverhalten der Spieler .....   | 155 |
| e.   | Regeln der Werbegrundsätze zum Umgang mit<br>Kindern und Jugendlichen in Kommerzieller<br>Kommunikation .....  | 155 |
| 2.   | Vergleich der Werbegrundsätze des Deutschen<br>Werberates mit der Werberichtlinie.....   | 155 |
| D.   | Zusammenfassung der Unterschiede zwischen dem<br>Glücksspielstaatsvertrag 2012 einerseits sowie dem<br>Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und dem<br>Spielhallengesetz Schleswig-Holstein andererseits ..... | 156 |
| I.   | Die Veranstaltung und der Vertrieb von Lotterien.....  | 156 |
| 1.   | Die Veranstaltung von Lotterien.....   | 156 |
| 2.   | Der Vertrieb von Lotterien .....   | 158 |
| II.  | Die Veranstaltung und der Vertrieb von Sportwetten.....  | 159 |
| 1.   | Die Veranstaltung von Sportwetten.....   | 159 |
| 2.   | Der Vertrieb von Sportwetten .....   | 160 |
| 3.   | Unterschiede bei der erlaubten Produktpalette.....   | 162 |
| III. | Pferdewetten .....   | 162 |
| IV.  | Spielbanken .....  | 163 |
| V.   | Spielhallen und gewerbliches Automatenpiel in<br>Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher .....   | 164 |
| VI.  | Werbung.....   | 165 |
| E.   | Die Unwirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins<br>zum Glücksspielstaatsvertrag 2012.....  | 165 |
| I.   | Die Unwirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins<br>zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 vom 24.01.2012.....   | 166 |
| II.  | Die Verfassungswidrigkeit der Fortgeltung der auf Grundlage<br>des Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein erteilten Lizenzen.....  | 167 |
| III. | Unionsrechtswidrigkeit durch die Fortgeltung der<br>gemäß dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein<br>gewährten Lizenzen.....  | 169 |
| F.   | Praxisbeispiel Gallopstars .....   | 169 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Kapitel 2: Die bundesrechtliche Glücksspielregulierung<br/>in der Gewerbeordnung sowie im<br/>Rennwettlotterieggesetz .....</b>       | <b>173</b> |
| A. Die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels, von anderen<br>Spielen sowie von Spielhallen in den §§ 33c ff. Gewerbeordnung ..... | 173        |
| I. Die Regulierung nach den §§ 33c ff. Gewerbeordnung .....  | 173        |
| 1. Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit .....   | 174        |
| a. Das Genehmigungserfordernis .....   | 174        |
| b. Erlaubnisinhalt .....   | 176        |
| c. Versagungsgründe .....  | 177        |
| d. Das Bestätigungserfordernis .....   | 179        |
| 2. Andere Spiele im Sinne des § 33d Gewerbeordnung .....   | 180        |
| a. Das Erlaubniserfordernis .....  | 180        |
| b. Geltung der Erlaubnis auch für Online-Spiele,<br>aber keine Erlaubnisfähigkeit dieser .....   | 180        |
| c. Erlaubnisinhalt .....   | 182        |
| d. Die Erlaubnisvoraussetzungen .....  | 182        |
| e. Rücknahme und Widerruf .....  | 183        |
| 3. § 33i Gewerbeordnung, Spielhallen und<br>ähnliche Unternehmen .....   | 183        |
| a. Die Erlaubnispflicht .....  | 183        |
| b. Versagungsgründe .....  | 185        |
| 4. § 33f GewO, Ermächtigungsgrundlage zugunsten<br>des Bundeswirtschaftsministeriums .....   | 187        |
| 5. Ordnungswidrigkeiten nach § 144 Gewerbeordnung .....  | 189        |
| II. Die Novellierung der Spielverordnung .....   | 189        |
| III. Das Verhältnis zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 198        |
| 1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen<br>vor der Föderalismusreform 2006 .....  | 198        |
| 2. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen<br>seit der Föderalismusreform 2006 .....   | 199        |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| B.  | Das Rennwettlotteriegesez .....   | 200 |
| I.  | Die Regelungen für Pferdewetten .....   | 200 |
| 1.  | Die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften .....   | 201 |
| a.  | Die Erlaubnisvorschriften.....  | 201 |
| b.  | Die Tätigkeitsausübungsregelungen.....  | 203 |
| c.  | Die Straf- und Bußgeldvorschriften .....  | 204 |
| 2.  | Die Steuervorschriften der §§ 10 bis 16.....  | 205 |
| II. | Die Steuervorschriften für Lotterien, Ausspielungen<br>und Sportwetten der §§ 17 bis 27 ..... | 206 |

**Kapitel 3: Die Verfassungs- und Europarechtskonformität  
des GlüStV 2012 und des GlüG SH.....**209

|    |  |     |
|----|--|-----|
| A. | Verfassungsmäßigkeit.....  | 209 |
| I. | Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....   | 209 |
| 1. | Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<br>vom 28.03.2006 zum Lotteriestaatsvertrag „Staatliches<br>Monopol für Sportwetten – Oddset“ .....   | 209 |
| a. | Der Anwendungsbereich der Berufswahlfreiheit<br>sowie das Vorliegen eines Eingriffs hierin.....  | 210 |
| b. | Die fehlende Rechtfertigung des Eingriffs.....   | 211 |
| 2. | Der Beschluss der zweiten Kammer des ersten Senats<br>des Bundesverfassungsgerichts vom 22.11.2007 .....   | 214 |
| 3. | Der Beschluss der dritten Kammer des ersten Senats<br>des Bundesverfassungsgerichts vom 21.01.2008 zum<br>Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz in der<br>Fassung, die es aufgrund des Lotteriestaatsvertrags<br>erhalten hatte, und die zum 01.01.2008 außer Kraft trat ..... | 215 |
| 4. | Der Beschluss der dritten Kammer des ersten Senats<br>des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.2008 zum<br>Übergangszeitraum zwischen der Entscheidung vom<br>28.03.2006 und der Neuregelung des Sportwettenrechts<br>durch den Glücksspielstaatsvertrag 2008 .....                       | 216 |
| 5. | Die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<br>zum Glücksspielstaatsvertrag 2008 .....  | 217 |
| a. | Zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde.....  | 217 |

|      |    |   |     |
|------|----|---|-----|
|      | b. | Zu der Aussichtslosigkeit der Verfassungsbeschwerde wegen der Verfassungskonformität der angegriffenen Regelungen.....          | 218 |
| 6.   |    | Die erste vorläufige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Sportwettenmonopol des Glücksspielstaatsvertrags 2008 ..... | 220 |
| 7.   |    | Der Beschluss der zweiten Kammer des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 30.11.2010 .....                           | 222 |
| 8.   |    | Der Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30.09.2013.....   | 224 |
| 9.   |    | Der Beschluss des Ersten Senats vom 07.03.2017 .....  | 224 |
|      | a. | Formelle Verfassungsmäßigkeit .....   | 225 |
|      | b. | Materielle Verfassungsmäßigkeit.....  | 225 |
| II.  |    | Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts.....   | 232 |
| 1.   |    | Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Untersagung der Vermittlung von Sportwetten vom 24.11.2010 .....                  | 232 |
|      | a. | Die Entscheidung 8 C 13/09 .....  | 232 |
|      | b. | Die Entscheidung 8 C 14/09 .....  | 237 |
|      | c. | Die Entscheidung 8 C 15/09 .....  | 237 |
| 2.   |    | Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.06. und 11.07.2011 .....  | 238 |
| 3.   |    | Die weitere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.06.2011 .....   | 239 |
| 4.   |    | Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.10.2012 .....   | 240 |
| 5.   |    | Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.05.2013.....   | 242 |
|      | a. | Zum weiteren Verfahrensverlauf.....   | 242 |
|      | b. | Zur Begründetheit der Revisionen der Landesadvokatur.....   | 243 |
| 6.   |    | Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.2016 .....  | 245 |
|      | a. | Zur Verfassungsmäßigkeit .....  | 248 |
|      | b. | Zur Unionsrechtskonformität.....  | 248 |
| III. |    | Rechtsprechung von Landesverfassungsgerichten .....   | 249 |
| 1.   |    | Die Entscheidung vom 28.06.2013 .....   | 249 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| a.  | Kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 Bayerische Verfassung.....   | 249 |
| b.  | Kein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 101 Bayerische Verfassung.....   | 252 |
| c.  | Keine Verletzung des Eigentumsrechts .....  | 253 |
| d.  | Keine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Artikel 118 Absatz 1 Satz 1 Bayerische Verfassung.....   | 253 |
| 2.  | Die Entscheidung vom 25.09.2015 .....   | 253 |
| a.  | Verfassungskonformität der §§ 9a und 19 Abs. 2 GlüStV 2012.....   | 254 |
| b.  | Verfassungskonformität der zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen sowie der Erlaubnisse für Wettvermittler.....                             | 256 |
| c.  | Verfassungswidrigkeit der Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zur Anpassung der Konzessionsanzahl .....   | 257 |
| d.  | Verfassungswidrigkeit des Erlasses der Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium .....   | 257 |
| e.  | Verfassungskonformität der speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen .....   | 258 |
| IV. | Rechtsprechung von Oberverwaltungsgerichten.....  | 259 |
| 1.  | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 25.06.2013.....   | 259 |
| 2.  | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 23.07.2013 .....   | 261 |
| a.  | Formelle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage in Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 Bayerisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2012..... | 262 |
| b.  | Materielle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung in Artikel 11 Absatz 2 Satz 2 Bayerisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2012.....         | 262 |
| c.  | Einhaltung der Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage.....   | 264 |
| d.  | Verhältnismäßigkeit der Sperrzeitverordnung.....  | 265 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3.   | Die erste Entscheidung zum Glücksspielstaatsvertrag<br>2012: Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg,<br>Beschluss vom 24.08.2012..... | 265 |
| 4.   | Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,<br>Beschluss vom 19.11.2012.....  | 267 |
| 5.   | Der Beschluss des Bayerischen<br>Verwaltungsgerichtshofs vom 29.11.2012.....  | 268 |
| 6.   | Die Entscheidung des Bayerischen<br>Verwaltungsgerichtshofs „Werbeverbot für<br>öffentliches Glücksspiel im Fernsehen“ .....              | 270 |
| 7.   | Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts<br>Nordrhein-Westfalen vom 25.02.2014 .....   | 273 |
| V.   | Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen.....   | 277 |
| 1.   | Der Beschluss des Verwaltungsgerichts<br>Saarlouis vom 19.11.2013 .....   | 277 |
| 2.   | Das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom<br>28.01.2014 zur Glücksspielwerbung auf der<br>Webseite des FC Schalke.....               | 279 |
| VI.  | Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs vom 28.09.2011.....   | 281 |
| VII. | Subsumtion unter die Rechtsprechungsgrundsätze.....   | 281 |
| 1.   | Das ländereinheitliche Verfahren des<br>Glücksspielstaatsvertrags 2012.....   | 282 |
| 2.   | Das staatliche Lotteriemonopol des<br>Glücksspielstaatsvertrags 2012.....   | 282 |
| a.   | Zu den Zielen des Monopols.....   | 283 |
| b.   | Kontrollinstanz mit ausreichender<br>Distanz zum Finanzministerium .....  | 283 |
| c.   | Inhaltliche Kriterien betreffend Art und<br>Zuschnitt der Monopolangebote.....  | 283 |
| d.   | Einzelausrichtung am Ziel der Suchtbekämpfung<br>sowie des Spieler- und Jugendschutzes .....  | 283 |
| e.   | Beschränkungen des Lotterievertriebs, Realisierung<br>des Jugend- und Spielerschutzes beim Vertrieb .....                                 | 284 |
| f.   | Werbebeschränkungen.....  | 284 |
| g.   | Die Verfassungskonformität der Vertriebs-<br>und Werbebeschränkungen .....  | 285 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| h.  | Kein Wegfall der Verfassungskonformität des Lotteriemonopols des Glücksspielstaatsvertrags 2012 durch die Öffnung des Sportwettenmarktes für private Veranstalter.....                 | 287 |
| 3.  | Das Lotteriestaatsmonopol des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holsteins.....   | 287 |
| 4.  | Die Verfassungsmäßigkeit des Konzessionsmodells des Glücksspielstaatsvertrags 2012 für Sportwetten .....   | 288 |
| 5.  | Die Verfassungskonformität des zahlenmäßig unbeschränkten Erlaubnismodells für Sportwetten des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holsteins.....  | 291 |
| 6.  | Die Verfassungskonformität der Regelungen zu den Pferdewetten nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....   | 292 |
| 7.  | Die Verfassungskonformität der Spielbankregelungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 .....  | 292 |
| 8.  | Die Verfassungskonformität der Spielbankenregelungen nach dem Glücksspielgesetz sowie dem Spielhallengesetz Schleswig-Holstein .....   | 293 |
| 9.  | Die Verfassungskonformität der Spielhallenregelung des Glücksspielstaatsvertrags 2012 .....  | 294 |
| 10. | Die Verfassungskonformität der Spielhallenregelungen des Spielhallengesetzes Schleswig-Holstein alter Fassung.....   | 295 |
| B.  | Europarechtskonformität.....   | 295 |
| I.  | Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs .....   | 295 |
| 1.  | Die Urteile in den Rechtssachen Schindler, Läärä und Zenatti .....   | 296 |
| 2.  | Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Gambelli, Placanica und Costa/Cifone.....  | 297 |
| a.  | Das Urteil in der Rechtssache Gambelli.....  | 298 |
| b.  | Das Urteil in den Rechtssachen Placanica unter anderem .....   | 298 |
| c.  | Das Urteil in den Rechtssachen Costa und Cifone .....  | 301 |
| 3.  | Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ..... | 305 |



|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 4.  | Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den<br>Rechtssachen Ladbrokes/Niederlande und Betfair/<br>Minister van Justitie sowie Otto Sjöberg, Anders Gerdin.....  | 306 |
| 5.  | Das Urteil in der Rechtssache Carmen Media .....   | 308 |
| 6.  | Das Urteil in der Rechtssache Markus Stoß .....  | 313 |
| 7.  | Zusammenfassung der Urteile Carmen Media<br>und Markus Stoß .....  | 318 |
| 8.  | Das „Winner Wetten“ – Urteil des Europäischen<br>Gerichtshofs vom 08.09.2010 .....   | 321 |
| 9.  | Das „OPAP“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs<br>vom 24.01.2013 .....  | 322 |
| 10. | Das Urteil des EuGH vom 30.06.2011 in dem<br>Vorabentscheidungsverfahren „Zeturf“ .....  | 325 |
| 11. | Das Urteil des EuGH vom 15.09.2011 in dem<br>Vorabentscheidungsverfahren „Dickinger/Ömer“ .....  | 329 |
| 12. | Die Auswirkungen der liberaleren Regelungen des<br>Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein auf die<br>Kohärenz des Glücksspielstaatsvertrags 2012: Die<br>Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs<br>vom 12.06.2014 in Sachen „digibet“ ..... | 334 |
|     | a. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg,<br>Beschluss vom 10.12.2012 .....   | 335 |
|     | b. Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts<br>Nordrhein-Westfalen in seinen Urteilen vom 25.02.2014 .....   | 336 |
|     | c. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe<br>vom 03.04.2012 .....  | 337 |
|     | d. Urteil des Oberlandesgerichts Köln vom 30.11.2012<br>„bundesweites Glücksspielverbot im Internet“ .....   | 337 |
|     | e. Der Vorlage-Beschluss des Bundesgerichtshofs<br>vom 24.01.2013 – „digibet“ .....  | 338 |
|     | f. Die Vorabentscheidung des Europäischen<br>Gerichtshofs vom 12.06.2013 .....   | 339 |
|     | g. Die Konsequenzen aus der Vorabentscheidung .....  | 341 |
| 13. | Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom<br>04.02.2016 in der Rechtssache „Sebat Ince“ .....   | 342 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| a.   | Das „fiktive Erlaubnisverfahren“ genüge nicht den Anforderungen des Unionsrechts.....   | 344 |
| b.   | Notifizierungspflicht soweit die Ausführungsgesetze sich hinsichtlich ihres zeitlichen und räumlichen Geltungsbereichs von dem des Glücksspielstaatsvertrags unterscheiden..... | 345 |
| c.   | Bindung an den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot und das daraus folgende Transparenzgebot.....   | 347 |
| d.   | Anmerkung.....  | 348 |
| e.   | In der Folge erlassene Urteile deutscher Gerichte .....   | 350 |
| 14.  | Das Urteil vom EuGH vom 30.06.2016 in der Rechtssache „Admiral Casinos“ .....   | 354 |
| II.  | Notifizierung des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein und des Glücksspielstaatsvertrags 2012.....  | 356 |
| 1.   | Die Notifizierung des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein.....   | 357 |
| 2.   | Die Notifizierung des Glücksspielstaatsvertrags 2012.....   | 358 |
| III. | Der EU Pilot 2015 und die Kritik der EU-Kommission am 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag in ihrer Stellungnahme zu dessen Notifizierung 2017.....                             | 360 |
| IV.  | Die Urteile des Bundesgerichtshofs vom 28.09.2011 und 18.10.2012 .....  | 362 |
| V.   | Urteil des Oberlandesgerichts Naumburg vom 27.09.2012.....  | 363 |
| VI.  | Bewertung der Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags 2012 und des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein .....   | 364 |
| 1.   | Die Europarechtskonformität des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein.....   | 364 |
| 2.   | Die Unionsrechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags 2012.....   | 365 |
| a.   | Zum Lotteriemonopol .....   | 366 |
| b.   | Die Beschränkungen des Automatenspiels zur Sicherstellung der Kohärenz der Glücksspielregulierung ....  | 367 |
| c.   | Zum Konzessionsmodell für Sportwetten .....   | 368 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| d.   | Die Unionsrechtskonformität der<br>Internetbeschränkungen für Lotterien,<br>Sport- und Pferdewetten.....                                   | 369 |
| e.   | Die Unionsrechtskonformität des Verbots<br>von Online-Casinospielen .....  | 370 |
| C.   | Die Mitteilung und die Empfehlung der EU-Kommission<br>zum Online-Glücksspiel sowie deren Auswirkungen<br>auf die deutsche Rechtslage..... | 371 |
| I.   | Die Mitteilung der EU-Kommission über einen umfassenden<br>europäischen Rechtsrahmen für das Online-Glücksspiel.....                       | 371 |
| 1.   | Wichtigste Herausforderungen und<br>vorgeschlagene Maßnahmen .....   | 371 |
| a.   | Die Vereinbarkeit der nationalen Regelungen<br>mit dem Recht der Europäischen Union .....  | 372 |
| b.   | Überwachungsverbesserung,<br>Verwaltungszusammenarbeit<br>und wirksame Durchsetzung.....   | 373 |
| c.   | Schutz der Verbraucher und Bürger.....   | 373 |
| d.   | Maßnahmen gegen Betrug und Geldwäsche .....  | 374 |
| e.   | Schutz der Integrität des Sports und Verhütung<br>von Spielabsprachen .....  | 374 |
| 2.   | Das Fazit der EU-Kommission.....   | 375 |
| II.  | Die Empfehlung der EU-Kommission vom 14.07.2014.....   | 376 |
| 1.   | Informationsanforderungen.....   | 376 |
| 2.   | Minderjährige.....   | 377 |
| 3.   | Spielerregistrierung und -Konto .....  | 377 |
| 4.   | Spieleraktivität und Unterstützung.....  | 378 |
| 5.   | Zeitsperre und Selbstausschluss .....  | 378 |
| 6.   | Kommerzielle Kommunikation .....   | 379 |
| 7.   | Sponsoring .....   | 379 |
| 8.   | Aufklärung und Sensibilisierung .....  | 380 |
| 9.   | Aufsicht.....  | 380 |
| 10.  | Berichterstattung, Bewertung .....   | 380 |
| III. | Die Auswirkungen auf das deutsche Glücksspielrecht .....   | 381 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Kapitel 4: Wirtschaftliche Analyse</b> .....  | 383 |
| A. Darstellung des derzeitigen Glücksspielmarktes in Zahlen.....   | 383 |
| B. Analyse einer ökonomisch effizienten Regulierung.....   | 387 |
| I. Kanalisierung des unregulierten Marktes sowie<br>des Schwarzmarktes .....   | 388 |
| 1. Die Kanalisierung nach dem Regulierungsmodell<br>des Glücksspielstaatsvertrags 2012 .....   | 388 |
| 2. Kanalisierungseffekte bei einer zahlenmäßig<br>unbeschränkten Konzessionierung von<br>Sportwettenanbietern sowie einer Öffnung des<br>Online-Marktes für Casiono-Spiele und Poker ..... | 389 |
| II. Die Glücksspielbesteuerung .....   | 389 |
| <br><b>Kapitel 5: Vorschlag für eine neue Regulierung</b> .....  | 393 |
| A. Veranstaltung von Lotterien.....  | 393 |
| B. Lotterievertrieb.....   | 393 |
| C. Zulassung von sogenannten Zweitlotterien.....   | 396 |
| D. Die Sportwettenveranstaltung.....   | 396 |
| E. Sportwettenvertrieb.....  | 398 |
| F. Pferdewetten .....  | 399 |
| G. Spielhallen .....   | 399 |
| H. Casinospiele .....  | 400 |
| I. Umsetzung der weiteren Empfehlungen der EU-Kommission.....  | 401 |
| J. Browser-Games .....   | 401 |
| K. Online-Geschicklichkeitsspiele.....   | 402 |
| L. Beibehaltung des Ländereinheitlichen Verfahrens .....   | 402 |
| M. Umstellung des Steuersystems.....   | 403 |
| N. Die Forderung des Sports nach einer Ausdrücklichen Regelung<br>seiner Subventionierung mit der Sportwettenabgabe .....  | 403 |

|  |     |
|--|-----|
| O. Durchsetzung von Werbeverboten und Unterbindung von Zahlungsströmen ..... | 404 |
|--|-----|

**Teil III: Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter .....**405

**Kapitel 1: Kein ausschließliches Recht und kein Unterlassungsanspruch zugunsten der Sportveranstalter nach derzeitiger Rechtslage.....** 407

|  |     |
|--|-----|
| A. Kein urheberrechtlicher Schutz.....   | 407 |
| I. Kein Werkschutz gemäß § 4 Absatz 2 Urhebergesetz .....  | 408 |
| 1. Das Erfordernis der persönlichen geistigen Schöpfung .....  | 409 |
| 2. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Dritte Kammer) „Football Dataco et al. gegen Yahoo! UK Ltd. et al.“ .....   | 410 |
| a. Keine Berücksichtigung von Aufwendungen und Anstrengungen für die Erzeugung von Daten .....   | 411 |
| b. Keine Erfüllung des Originalitätserfordernisses .....   | 411 |
| c. Ausschluss nationaler Regelungen, die einen urheberrechtlichen Datenbankwerkschutz unter anderen Voraussetzungen, als dem Originalitätserfordernis gewähren .....   | 411 |
| II. Kein sui generis-Schutz für Spielpläne nach §§ 87aff. Urhebergesetz.....   | 412 |
| 1. Das Erfordernis einer in quantitativer oder qualitativer Hinsicht wesentlichen Investition für die Beschaffung, Darstellung oder Überprüfung des Inhalts einer Datenbank.....   | 412 |
| 2. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom 09.11.2004 .....   | 414 |
| a. Die Entscheidungen der großen Kammer in den Fällen „Fixtures Marketing gegen die Firma Oy Veikkaus Ab“, „Fixtures Marketing gegen die Firma Svenska Spel AB“, und „Fixtures Marketing gegen die Firma Organismos prognostikon agonon podofairou AE“ ..... | 414 |

|      |    |   |     |
|------|----|---|-----|
|      | b. | Die Entscheidung der großen Kammer „The British Horseracing Board Ltd. u. a. gegen William Hill Organization Ltd.“ .....  | 418 |
| III. |    | Der Fall Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.....  | 419 |
|      | 1. | Die Entscheidung des England and Wales High Court of Justice (Chancery Division) vom 17.11.2010 .....   | 422 |
|      | a. | Keine internationale Zuständigkeit für eine Klage wegen einer unmittelbaren Schutzrechtsverletzung durch Sportradar mangels Vorliegens einer solchen im Vereinigten Königreich .....  | 423 |
|      | b. | Bejahung der internationalen Zuständigkeit aufgrund einer möglichen Autorisierung von sowie einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für deren Urheberrechtsverletzungen im Vereinigten Königreich .....          | 423 |
|      | c. | Bejahung der internationalen Zuständigkeit wegen einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Kunden und Endkunden im Vereinigten Königreich .....   | 424 |
|      | d. | Keine Vorlage an den EuGH .....   | 425 |
|      | 2. | Die Entscheidung des England and Wales Court of Appeal (Civil Division) vom 29.03.2011 .....  | 425 |
|      | a. | Kein urheberrechtlicher Schutz im Sinne von Art. 3 der Datenbank-Richtlinie von Datenbanken mit Live Daten von Sportereignissen mangels persönlicher geistiger Schöpfung .....  | 425 |
|      | b. | Bejahung der internationalen Zuständigkeit aufgrund einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Kunden und Endkunden im Vereinigten Königreich..... | 426 |
|      | c. | Die Vorlage an den EuGH .....   | 426 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 3.  | Die Entscheidung des England and Wales High Court of Justice (Chancery Division) vom 08.05.2012 .....  | 427 |
| a.  | Bestehen des Datenbankschutzrechts sui generis für „Football Live“ .....   | 427 |
| b.  | Verletzung des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Endnutzer nur für nicht im TV übertragene Spiele und nur bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung im Mai 2011 .....            | 428 |
| c.  | Keine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit den Endnutzern .....  | 428 |
| d.  | Bejahung der gemeinschaftlichen Haftung von Stan James mit den Endnutzern .....  | 429 |
| 4.  | Das Urteil des EuGH vom 18.10.2012 .....   | 429 |
| 5.  | Das Urteil des England and Wales Court of Appeal (Civil Division) vom 06.02.2013 .....   | 431 |
| a.  | Bestätigung, dass „Football Live“ in den Schutzbereich von Art. 7 der Datenbank-Richtlinie fällt .....   | 431 |
| b.  | Bestätigung, dass für live im TV übertragene Spiele keine Rechtsverletzung vorlag .....  | 433 |
| c.  | Bejahung des Vorliegens einer Rechtsverletzung bei nicht live im TV oder Internet übertragenen Spielen sowohl für die Zeit vor der Klageerwiderung, als auch für die Zeit danach ..... | 433 |
| d.  | Haftung sowohl von Stan James, als auch von Sportradar gemeinschaftlich mit den Endkunden im Vereinigten Königreich als gemeinschaftliche Schädigerinnen .....                         | 434 |
| 6.  | Die Bedeutung des Falles .....   | 434 |
| IV. | Kein Schutz durch das Leistungsschutzrecht von Veranstaltern gemäß § 81 Urhebergesetz .....  | 438 |
| 1.  | Keine Direkte Anwendbarkeit .....  | 439 |
| 2.  | Keine Analoge Anwendbarkeit .....  | 440 |
| B.  | Kein wettbewerbsrechtlicher Schutz und kein Schutz durch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb .....   | 441 |
| I.  | Kein wettbewerbsrechtlicher Schutz .....   | 441 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.  | Kein Eingreifen des ergänzenden mittelbaren Leistungsschutzes nach §§ 3 Abs. 1, 4 Nr. 3 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.....                                     | 441 |
| a.  | Keine Mitbewerbereignenschaft.....  | 441 |
| b.  | Keine Nachahmung im Sinne des § 4 Nr. 3 .....   | 442 |
| c.  | Kein die Unlauterkeit begründender Umstand.....   | 443 |
| 2.  | Kein Vorliegen einer gezielten Behinderung nach § 4 Nr. 4 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb neue Fassung.....  | 444 |
| 3.  | Kein Eingreifen eines unmittelbaren Leistungsschutzes gemäß § 3 Abs. 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.....  | 445 |
| a.  | Die Entwicklung der Rechtsprechung zum unmittelbaren Leistungsschutz bis zur Reform 2004 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb .....                             | 445 |
| b.  | Die Diskussion in der Literatur über einen unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz seit der Reform 2004 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb ..... | 447 |
| c.  | Die Entscheidung „ <i>Hartplatzhelden.de</i> “ des Bundesgerichtshofs.....  | 450 |
| d.  | Das „ <i>Pippi Langstrumpf Kostüm II</i> “-Urteil des BGH.....  | 451 |
| e.  | Anwendung der angeführten Wertungen auf den vorliegenden Fall .....   | 452 |
| II. | Kein Schutz durch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gemäß § 823 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch oder nach § 826 Bürgerliches Gesetzbuch .....    | 453 |

**Kapitel 2: Einführung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter an den von ihnen veranstalteten Sportveranstaltungen, Ebene der Einführung und mögliche Inhalte eines solchen Rechts.....**455

|    |   |     |
|----|---|-----|
| A. | Kein Entgegenstehen des Unionsrechts gegen ein nationales Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter..... | 456 |
|----|---|-----|



|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | Kein Entgegenstehen des primären Unionsrechts .....   | 456 |
| 1.   | Keine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union für den Bereich des Sports als solchen .....   | 456 |
| 2.   | Keine per se Unvereinbarkeit eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter mit den Zielen des primären Unionsrechts .....  | 457 |
| a.   | Eigentum, Artikel 345 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union .....  | 457 |
| b.   | Diskriminierungsverbot, Artikel 18 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union .....   | 458 |
| c.   | Binnenmarktfreiheiten, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit gemäß Artikel 56 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union .....   | 459 |
| d.   | Kartellrecht, Art. 101 und 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union .....   | 463 |
| II.  | Kein widersprechendes sekundäres Unionsrecht .....  | 464 |
| 1.   | Möglichkeit zur Regelung der wirtschaftlichen Belange des Sports auf Grundlage der Binnenmarktkompetenz .....   | 464 |
| 2.   | Keine Harmonisierung auf dieser Grundlage, die die Schaffung eines neuen Leistungsschutzrechts ausschließt (kein Wertungswiderspruch zu bereits bestehenden Geistigen Eigentumsrechten) ..... | 465 |
| 3.   | Keine negative Harmonisierung .....   | 467 |
| 4.   | Kein Widerspruch zu sonstigen sekundären Rechtskaten.....   | 468 |
| B.   | Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter .....   | 468 |
| I.   | Schaffung eines umfassenden Leistungsschutzrechts .....   | 468 |
| II.  | Sportveranstalter im Sinne eines solchen Leistungsschutzrechts.....   | 469 |
| III. | Untauglichkeit der Lösung über das Hausrecht .....  | 470 |
| IV.  | Interessenabwägung .....  | 471 |
| C.   | Kompetenz der Europäischen Union zur Einführung eines Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern an ihren Sportveranstaltungen.....   | 479 |
| I.   | Keine Rechtsetzungskompetenz aus Artikel 165 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.....  | 480 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| II.  | Die Binnenmarktkompetenz .....  | 481 |
| III. | Artikel 118 Vertrag über die Arbeitsweise<br>der Europäischen Union .....                             | 481 |
| IV.  | Der Subsidiaritätsgrundsatz .....   | 482 |
| V.   | Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....   | 482 |
| D.   | Ebene der Einführung eines Leistungsschutzrechts,<br>sowie Art und Ort der Einführungsmaßnahmen ..... | 483 |
| I.   | Ebene der Einführung eines Leistungsschutzrechts<br>für Sportveranstaltungen .....                    | 483 |
| II.  | Umsetzung in Deutschland .....  | 484 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Zusammenfassung unter besonderer<br/>Berücksichtigung von Online-Glücksspielen .....</b> | <b>487</b> |
|---|------------|

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| <b>Literaturverzeichnis .....</b> | <b>495</b> |
|-----------------------------------|------------|

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| <b>Entscheidungsverzeichnis .....</b> | <b>531</b> |
|---------------------------------------|------------|

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.  | Urteile des EuGH .....   | 531 |
| 2.  | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts .....                             | 533 |
| 3.  | Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten .....                            | 534 |
| 4.  | Entscheidungen des BGH.....  | 534 |
| 5.  | Urteile von Oberlandesgerichten .....  | 536 |
| 6.  | Urteile von Landgerichten .....  | 536 |
| 7.  | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts .....                             | 537 |
| 8.  | Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten/<br>Verwaltungsgerichtshöfen ..... | 539 |
| 9.  | Entscheidungen von Verwaltungsgerichten.....                                   | 542 |
| 10. | Urteile von englischen Gerichten.....  | 543 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>Normenverzeichnis .....</b> | <b>545</b> |
|--------------------------------|------------|

# Abkürzungsverzeichnis

|                  |  |
|------------------|--|
| a. A.            | andere Ansicht   |
| ABL.             | Amtsblatt  |
| Abs.             | Absatz   |
| AEUV             | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union   |
| a. F.            | alte Fassung   |
| AG               | Amtsgericht  |
| AG GlüStV Bln.   | Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag des Landes Berlin   |
| AG GlüStV NRW    | Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages des Landes Nordrhein-Westfalen (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag) |
| AG GlüStV-Saar   | Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland  |
| Alt.             | Alternative  |
| Art.             | Artikel  |
| Aufl.            | Auflage  |
| Az.              | Aktenzeichen   |
| BaWü             | Baden-Württemberg  |
| BAY              | Bayern   |
| bay              | bayerische/r/s   |
| BayAGGlüStV 2008 | Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland 2008  |
| BayAGGlüStV 2012 | Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland 2012  |
| BayVerfGH        | Bayerischer Verfassungsgerichtshof   |
| BayVGH           | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof   |
| BD               | Band   |
| BDSG             | Bundesdatenschutzgesetz  |
| BeckRS           | Beck-Rechtsprechung  |
| bes.             | besonders, besondere/r   |
| bspw.            | beispielsweise   |
| BGB              | Bürgerliches Gesetzbuch  |
| BGBL.            | Bundesgesetzblatt  |
| BGH              | Bundesgerichtshof  |
| BHB              | British Horseracing Board Ltd.   |
| BImSchG          | Bundesimmissionsschutzgesetz   |
| Bln.             | Berlin   |
| BMWi             | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie                                |

|                        |   |
|------------------------|---|
| BRat                   | Bundesrat   |
| BR-Drs.                | Bundesratsdrucksache  |
| BReg.                  | Bundesregierung   |
| Brem.                  | Bremen, Bremische/r/s   |
| BremGlüG               | Bremisches Glücksspielgesetz  |
| BremSpielhG            | Bremisches Spielhallengesetz  |
| BTag                   | Bundestag   |
| BT-Drs.                | Bundestagsdrucksache  |
| BV                     | Bayerische Verfassung   |
| BVerfG                 | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerwG                 | Bundesverwaltungsgericht  |
| bzgl.                  | bezüglich   |
| bzw.                   | beziehungsweise   |
| ca.                    | circa   |
| CR                     | Computer und Recht (Zeitschrift)  |
| DDV                    | Deutscher Dialogmarketing Verband e.V.  |
| ders.                  | Derselbe  |
| DFB                    | Deutscher Fußball Bund  |
| DFL                    | Deutsche Fußball Liga GmbH  |
| d. h.                  | das heißt   |
| dies.                  | dieselbe (singular) oder dieselben (plural)   |
| DÖV                    | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)  |
| DOSB                   | Deutscher Olympischer Sportbund   |
| EL                     | Ergänzungslieferung   |
| EM                     | Europameisterschaft   |
| EP                     | Europäisches Parlament  |
| Erster GlüÄndStV       | Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland                   |
| Erster GlüÄndStV AG SH | Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland des Landes Schleswig-Holstein |
| et seq.                | et sequentra (folgende, singular)   |
| et seqq.               | et sequentra (folgende, plural)   |
| EU                     | Europäische Union   |
| EUR                    | Euro  |
| EUV                    | Vertrag über die Europäische Union  |
| EuGH                   | Europäischer Gerichtshof  |
| EuZW                   | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht  |
| evtl.                  | eventuell   |
| EWR                    | Europäischer Wirtschaftsraum  |
| f.                     | folgender (singular)  |
| FAPL                   | Football Association Premier League Limited   |
| F.A.Z.                 | Frankfurter Allgemeine Zeitung  |
| FD                     | Football Dataco Limited   |

|                     |  |
|---------------------|--|
| ff.                 | folgende (plural)  |
| FIFA                | Fédération Internationale de Football Association (Weltfußballverband)   |
| FL                  | Football League Limited  |
| Fn.                 | Fußnote  |
| FS                  | Freistaat  |
| FS BAY              | Freistaat Bayern   |
| GBP                 | Pound Sterling   |
| gem.                | gemäß  |
| GewArch             | Gewerbearchiv (Zeitschrift)  |
| Gewinnspielsatzung  | Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten   |
| GewOÄndG            | Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 05.12.2012 (Gewerbeordnungsänderungsgesetz)   |
| GewO                | Gewerbeordnung   |
| GG                  | Grundgesetz  |
| Ggf.                | gegebenenfalls   |
| GGVO                | Landesverordnung über die Genehmigung des Glücksspielbetriebs in Schleswig-Holstein (Glücksspielgenehmigungsverordnung)                                    |
| GKL                 | Gemeinsame Klassenlotterie   |
| GKL-StV             | Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder  |
| GlüÄndStV           | Glücksspieländerungsstaatsvertrag  |
| GlüG LSA            | Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt  |
| GlüG SH             | Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels in Schleswig-Holstein (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein)  |
| GlüStV              | Glücksspielstaatsvertrag   |
| GlüStV 2008         | Glücksspielstaatsvertrag vom 01.01.2008 (außer Kraft getreten am 31.12.2011)   |
| GlüStV 2012         | aktueller Glücksspielstaatsvertrag, in Kraft getreten am 01.072012   |
| GlüStV AG Meck-Pomm | Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern) |
| grds.               | grundsätzlich  |
| GRUR                | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)   |
| GRUR Int            | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil (Zeitschrift)  |
| GRUR-Prax           | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (Zeitschrift)  |

|                |  |
|----------------|--|
| GRUR-RR        | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Rechtsprechungs-Report( Zeitschrift)   |
| GVO            | Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission vom 20.04.2010 über die Anwendung von Art. 101 Abs. 3 AEUV auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen, ABl. 2010, L Nr. 102, S. 1ff., Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Beschränkungen |
| GVOBL.         | Gesetz- und Verordnungsblatt   |
| GWS            | Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung)  |
| h. A.          | herrschende Ansicht  |
| h. M.          | herrschende Meinung  |
| HGlüG          | Hessisches Glücksspielgesetz   |
| HSpielhG       | Hessisches Spielhallengesetz   |
| Hmb.           | Hamburg, hamburgisch/e/r/s   |
| HmbGlüÄndStVAG | Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Hamburgisches Glücksspieländerungsstaatsvertrags-Ausführungsgesetz)  |
| HmbSpielhG     | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg (Hamburgisches Spielhallengesetz)   |
| Hrsg.          | Herausgeber  |
| HS.            | Halbsatz   |
| i. d. R.       | in der Regel   |
| i. Erg.        | Im Ergebnis  |
| i. H. v.       | in Höhe von  |
| insbes.        | insbesondere   |
| IP             | Intellectual Property (Geistiges Eigentum)   |
| i. R. d.       | im Rahmen des/der  |
| i. R. e.       | im Rahmen einer/eines  |
| i. R. v.       | im Rahmen von  |
| i. S. d.       | im Sinne des/der   |
| i. S. e.       | im Sinne einer/eines   |
| i. S. v.       | im Sinne von   |
| i. Ü.          | im Übrigen   |
| i. V. m.       | in Verbindung mit  |
| JA             | Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)   |
| jur.           | juristisch/e   |
| K&R            | Kommunikation und Recht (Zeitschrift)  |
| KStG           | Körperschaftssteuergesetz  |
| lit.           | Litera (Buchstabe)   |
| LG             | Landgericht  |

|              |  |
|--------------|--|
| LGlüG BaWü   | Landesglücksspielgesetz des Landes Baden-Württemberg   |
| LGlüG RPF    | Landesgesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie von Rheinland-Pfalz (Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz) |
| LMK          | Kommentierte BGH-Rechtsprechung (Zeitschrift)  |
| LottStV      | Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag), in Kraft getreten am 01.07.2004, außer Kraft getreten am 31.12.2007  |
| LSA          | Land Sachsen-Anhalt  |
| LT           | Landtag  |
| LT-Drs.      | Landtagsdrucksache   |
| LVwG SH      | Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)  |
| max.         | maximal  |
| Meck-Pomm.   | Mecklenburg-Vorpommern   |
| mind.        | mindestens   |
| Mio.         | Millionen  |
| MMR          | MultiMedia und Recht (Zeitschrift)   |
| Mrd.         | Milliarden   |
| m. w. N.     | mit weiteren Nachweisen  |
| MwSt.        | Mehrwertsteuer   |
| (inter)nat.  | entweder: (inter)national/e/en   |
| nat. Pers.   | natürliche Person  |
| n. F.        | neue Fassung   |
| NDR          | Norddeutscher Rundfunk   |
| NGlüSpG      | Niedersächsisches Glücksspielgesetz  |
| NiedS        | Niedersachsen  |
| NJOZ         | Neue Juristische Online-Zeitschrift  |
| NJW          | Neue Juristische Wochenschrift   |
| NJWE-WettbR  | NJW Entscheidungsdienst Wettbewerbsrecht   |
| Nr.          | Nummer   |
| NRW          | Nordrhein-Westfalen  |
| NSperrzeitVO | Verordnung des Landes Niedersachsen über Sperrzeiten für Spielhallen   |
| NVwZ         | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| obj.         | objektiv   |
| od.          | oder   |
| od. Ä.       | oder Ähnliches   |
| öff.         | öffentlich/e/er/es   |
| o. g.        | oben genannt/e/er/es   |
| OLG          | Oberlandesgericht  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| OlympSchG       | Olympiaschutzgesetz   |
| OVG             | Oberverwaltungsgericht  |
| OVGe            | Oberverwaltungsgerichte   |
| OVG Bln. Bbg.   | Oberverwaltungsgericht Berlin Brandenburg   |
| OVG NiedS.      | Oberverwaltungsgericht Niedersachsen  |
| OVG NRW         | Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen  |
| OVG LSA         | Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt  |
| o. V.           | ohne Verfasser  |
| PAS             | PA Sport UK Ltd.  |
| priv.           | privat/e/er/es  |
| PTB             | Physikalisch-Technische Bundesanstalt   |
| rechtl.         | rechtlich   |
| RennwLottG      | Rennwett- und Lotteriegesetz  |
| RennwLottGABest | Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz  |
| RL              | Richtlinie  |
| Rn.             | Randnummer  |
| RPF             | Rheinland-Pfalz   |
| Rs.             | Rechtssache   |
| Rspr.           | Rechtsprechung  |
| RStV            | Rundfunkstaatsvertrag   |
| S.              | Satz oder Seite   |
| Saar.           | saarländisch/e/r/s  |
| SaarL           | Saarland  |
| SaarSpielhG     | Saarländisches Spielhallengesetz  |
| SA              | Sachsen-Anhalt  |
| Sächs           | Sächsisch/e/r/s   |
| SächsGlüStVAG   | Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaats Sachsen (Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag) |
| SFL             | Scottish Football League  |
| SH              | Schleswig-Holstein  |
| Slg.            | Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs   |
| s. o.           | siehe oben  |
| sog.            | sogenannte/r/s  |
| SpielbG SH      | Spielbankengesetz des Landes Schleswig-Holstein   |
| SpielhÄndG SH   | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallenänderungsgesetz Schleswig-Holstein)   |



|              |  |
|--------------|--|
| SpielhG Bln. | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin)   |
| SpielhG LSA  | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Sachsen-Anhalt (Spielhallengesetz Sachsen-Anhalt)   |
| SpielhG SH   | Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallengesetz Schleswig-Holstein)   |
| SpielV       | Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung)  |
| SPL          | Scottish Premier League Limited  |
| SpuRt        | Zeitschrift für Sport und Recht  |
| staatl.      | staatlich  |
| st. Rspr.    | ständige Rechtsprechung  |
| subj.        | subjektiv  |
| Thü.         | Thüringer  |
| ThüGlüG      | Thüringer Glücksspielgesetz  |
| ThüSpielhG   | Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz)  |
| TMG          | Telemediengesetz   |
| u.           | und  |
| u. a.        | unter anderem  |
| UAbs.        | Unterabsatz  |
| UEFA         | Union of European Football Associations (offiziell französisch: Union des Associations Européennes de Football; deutsch: Vereinigung Europäischer Fußballverbände) |
| UK           | United Kingdom (Vereinigtes Königreich)  |
| UrhG         | Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte (Urhebergesetz)   |
| UWG          | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb   |
| v. a.        | vor allem  |
| Verf SH      | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein   |
| VG           | Verwaltungsgericht   |
| VGe          | Verwaltungsgerichte  |
| vgl.         | vergleiche   |
| VGH          | Verwaltungsgerichtshof   |
| VGH BaWü     | Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg   |
| VGH Hessen   | Verwaltungsgerichtshof des Landes Hessen   |
| VO           | Verordnung   |
| Vol.         | Volume   |
| WfV          | Württembergischer Fußballverband e.V.  |
| wg.          | wegen  |

|       |   |
|-------|---|
| WIPO  | World Intellectual Property Organisation<br>(Welturheberrechtsorganisation)           |
| WM    | Weltmeisterschaft   |
| WRP   | Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)  |
| WTO   | World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)                                    |
| WVRK  | Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge<br>(Wiener Vertragsrechtskonvention) |
| ZAK   | Kommission für Zulassung und Aufsicht nach dem<br>RStV                                |
| ZAW   | Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V.                                     |
| z. B. | zum Beispiel  |
| ZfWG  | Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  |
| Ziff. | Ziffer  |
| ZRP   | Zeitschrift für Rechtspolitik   |
| ZUM   | Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht  |
| zw.   | zwischen  |
| zzgl. | zuzüglich   |

# Einleitung

Am 15.12.2011 unterzeichneten die Ministerpräsidenten aller Bundesländer, mit Ausnahme von Schleswig-Holstein, den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (nachfolgend als „*Erster GlüÄndStV*“ bezeichnet).<sup>1</sup> Gemäß dessen Art. 2 Abs. 1 trat der neue Glücksspielstaatsvertrag 2012 (nachfolgend als „*GlüStV 2012*“ bezeichnet) nach erfolgter Ratifizierung in 14 Bundesländern am 01.07.2012 in Kraft.<sup>2</sup> In Nordrhein-Westfalen verzögerte sich die Ratifizierung aufgrund der Landtagswahl im Mai 2012 und erfolgte erst am 08.11.2012. Der GlüStV 2012 trat dann in NRW am 01.12.2012 in Kraft.<sup>3</sup> Bis dahin galt dort der erste Glücksspielstaatsvertrag, der am 01.01.2008 in Kraft getreten war, und am 31.12.2011 außer Kraft trat, (nachfolgend als „*GlüStV 2008*“ bezeichnet) als Landesrecht fort.<sup>4</sup> Anlass für den Abschluss eines neuen Glücksspielstaatsvertrages anstelle der Verlängerung der Geltung des GlüStV 2008 waren neben dessen Evaluierung und neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu den Risiken von Glücksspiel v. a. auch mehrere Urteile des EuGH zur Europarechtskonformität des deutschen Sportwettenmonopols sowie Entscheidungen des BVerfG und des BVerwG zur Verfassungsmäßigkeit des Lotteriestaatsvertrags (nachfolgend als „*LottStV*“ bezeichnet) sowie des GlüStV 2008.<sup>5</sup>

Schleswig-Holstein hat im September 2011 ein im Vergleich zum GlüStV 2012 liberaleres Glücksspielgesetz (nachfolgend als „*GlüG SH*“ bezeichnet) verabschiedet, das bereits am 01.01.2012 in Kraft trat.<sup>6</sup> Am 06.05.2012 fanden Neuwahlen zum

---

1 Bornemann, K&R 2012, 653; Dörr/Janich, K&R Beihefter 1/2012, 2, 15; Gebhard/Postel, ZfWG 2012, 1; Wild, ZfWG 2012, 247; Windoffer, DÖV 2012, 257.

2 Bornemann, K&R 2012, 653; DDV, Pressemitteilung vom 04.07.2012; Wild, ZfWG 2012, 247.

3 Bornemann, K&R 2012, 653; Landesregierung NRW, Pressemitteilung der vom 08.11.2012; Wild, ZfWG 2012, 247.

4 Bekanntmachung vom 15.12.2011 nach Art. 2 § 2 Abs. 3 S. 2 des GlüStV AG NRW vom 30.10.2007, (GV.NRW.2012 S. 13) SGV.NRW.7126; Art. 2 Abs. 4 Erster GlüÄndStV; Bornemann, K&R 2012, 653; Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 1.

5 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 16f.; Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1; Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 1; Gebhard/Postel, ZfWG 2012, 1ff.; Haltern, ZfWG 2011, 13; Lippert, JA 2012, 124; Windoffer, DÖV 2012, 257.

6 § 49 GlüG SH; Bolzen, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; dpa/anw, heise online News 2013, KW 4, Artikel Nr. 1790755 vom 24.01.2013; dpa/gil, heise online News 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; Innenministerium Schleswig-Holstein, Homepage, Unterseite zu den Informationen zum Glücksspielwesen; Dörr/Janich, K&R Beihefter 1/2012, 2ff., 15; Landtag Schleswig-Holstein, Pressemitteilung

18. schleswig-holsteinischen Landtag statt.<sup>7</sup> Bei dieser Wahl erlangte die sogenannte „Dänen-Ampel“ aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Süd-Schleswigschem Wählerverband SSW (nachfolgend als „*die Dänen-Ampel*“ bezeichnet) eine Mehrheit von einer Stimme.<sup>8</sup> Die ihr angehörenden Fraktionen hatten schon vor der Wahl sowie im Koalitionsvertrag angekündigt, dem GlüStV 2012 beitreten zu wollen.<sup>9</sup> Nach der Wahl entschieden sie gemeinsam zügig durch Beschluss vom 24.07.2012, das GlüG SH aufzuheben, dem GlüStV 2012 beizutreten, ein entsprechendes Ausführungsgesetz zu erlassen, sowie das schleswig-holsteinische Spielbankengesetz (nachfolgend als „*SpielbG SH*“ bezeichnet) und das schleswig-holsteinische Spielhallengesetz (nachfolgend als „*SpielhG SH*“ bezeichnet) entsprechend anzupassen.<sup>10</sup> Am 24.08.2012 erfolgte die erste Lesung der Gesetzesentwürfe im Kieler Landtag.<sup>11</sup> Am 31.10.2012 fand eine ganztägige Anhörung dazu im Innen- und Rechtsausschuss des Landtags

- 
- 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Lippert*, JA 2012, 124; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Windoffer*, DÖV 2012, 257.
- 7 *dapd/sam*, Die Welt, Artikel Nr. 12836784 vom 15.03.2011; *Landeswahlleitung Schleswig-Holstein*, Mitteilung auf der Homepage des Landes Schleswig-Holstein; *Der Schleswig-Holsteinische Landtag*, Homepage, Unterpunkt „Informationsmaterial im Internet“, 3. Absatz.
- 8 *Landeswahlleitung Schleswig-Holstein*, Bekanntmachung vom 18.05.2012, Übersichten 5, 6.1 und 6.2; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.
- 9 *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 145/2011 vom 11.05.2011; *dies.*, Pressemitteilung der SPD Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 096/2012 vom 20.03.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 137/2012 vom 03.05.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 143/2012 vom 23.05.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 296/2012 vom 07.12.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.
- 10 *Andresen*, Pressemitteilung der Bündnis 90 Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 07.08.2012; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Maltzan/Bethge*, Pressemitteilung der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 24.07.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012; *Wild*, ZfWG 2012, 247.
- 11 *Andresen*, Pressemitteilung der Bündnis 90 Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 07.08.2012; *DDV*, Pressemitteilung vom 04.07.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Maltzan/Bethge*, Pressemitteilung der Staatskanzlei Schleswig-Holstein vom 24.07.2012.

SH statt.<sup>12</sup> Am 06.09.2012 legte die Dänen-Ampel der EU-Kommission die neuen Gesetzesentwürfe zur Notifizierung vor.<sup>13</sup> Nach Eingang des Notifizierungsantrags hat die EU-Kommission drei Monate Zeit zur Stellungnahme. Wenn ein Mitgliedstaat oder die EU-Kommission eine ausführliche Stellungnahme abgibt, verlängert sich diese Frist um einen Monat auf vier Monate. Während dieser Zeit besteht eine Stillhaltepflicht. Die mitgliedstaatlichen Parlamente dürfen nicht über die im Notifizierungsverfahren befindlichen Gesetzesvorhaben beschließen.<sup>14</sup> Am 06.12.2012 nahm die maltesische Regierung ausführlich Stellung zu den Gesetzesentwürfen der Dänen-Ampel. Ohne diese Stellungnahme der maltesischen Regierung wäre die dreimonatige Stillhaltefrist am 07.12.2012 ausgelaufen. Wegen ihr verlängerte sich diese Frist automatisch um einen Monat bis zum 07.01.2013.<sup>15</sup> Ferner legte die EU-Kommission am 07.12.2012 eine äußerst kritische ausführliche Stellungnahme zu den Gesetzesvorhaben der Dänen-Ampel vor. Sie führte aus, die Dänen-Ampel habe keinerlei Gründe oder Daten angegeben, die erklären würden, warum eine restriktivere Regelung erforderlich ist, als die bisher geltende. Der Eingriff hierdurch in die Binnenmarktfreiheiten sei unverhältnismäßig.<sup>16</sup> Großbritannien machte ebenfalls

- 
- 12 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Grüne Fraktion Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung vom 31.10.2012; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel*, <http://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/anhörung>.
  - 13 *Andresen*, Pressemitteilung der Bündnis 90 Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 07.08.2012; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 536/12 vom 07.12.2012; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *TRIS*, Notifizierungsnummer 2012/52012/D.
  - 14 Art. 9 Abs. 2 Richtlinie 98/34/EG in der Fassung der Richtlinie 98/48/EG; *CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag*, Newsletter 49/12 vom 07.12.2012; *Dietlein*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 27*; *Giebler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 346/12 vom 24.08.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 346/12 vom 03.12.2012; *TRIS*, Notifizierungsnummer 2012/52012/D.
  - 15 *Bolzen*, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 49/12 vom 07.12.2012; *dpa/gil*, heise online News 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Gömer*, Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landtags Nr. 136/2012 vom 07.12.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 03.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 536/12 vom 07.12.2012; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *TRIS*, Notifizierungsnummer 2012/52012/D.
  - 16 *Bolzen*, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; *DDV*, Pressemitteilung vom 09.02.2013; *Gömer*, Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Anmerkungen hierzu, die allerdings keine Auswirkungen auf die Stillhaltefrist hatten.<sup>17</sup> Bis zum 07.01.2013 war dem Landtag SH somit die Durchführung einer zweiten Lesung versagt. Er war bis zum Ablauf der Notifizierungsfrist zum Stillhalten verpflichtet und musste das geltende Recht weiter anwenden. Am 10.12.2012 berieten sein Innen- u. Rechtsausschuss sowie sein Finanzausschuss in einer gemeinsamen Sitzung die wesentlichen Inhalte der Stellungnahmen von Malta und der EU-Kommission sowie das weitere Vorgehen.<sup>18</sup> Die Dänen-Ampel beriet während der Stillhaltefrist außerdem über das Ergebnis der Anhörung vom 31.10.2012.<sup>19</sup> Aus diesen Beratungen resultierte, dass sie trotz der Nachrichten aus Brüssel an ihrem Vorhaben festhalten wollte. Die Dänen-Ampel beschloss am 24.01.2013 nach zweistündiger, kontroverser Debatte im Plenum, auf Empfehlung des Innen- u. Rechtsausschusses sowie des Finanzausschusses<sup>20</sup>, mit ihrer einen Stimme Mehrheit den Beitritt zum GlüStV 2012 und in einem Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze ein Ausführungsgesetz zum GlüStV 2012, die Aufhebung des GlüG SH sowie

---

Nr. 136/2012 vom 07.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 49/12 vom 07.12.2012; *ders.*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 01/13 vom 11.01.2013 S. 3; *ders.*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 536/12 vom 07.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen der CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 07.12.2012; *TRIS*, Notifizierungsnummer 2012/52012/D.

- 17 *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 49/12 vom 07.12.2012; *Gömer*, Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landtags Nr. 136/2012 vom 07.12.2012; *TRIS*, Notifizierungsnummer 2012/52012/D.
- 18 *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Gömer*, Pressemitteilung des Schleswig-Holsteinischen Landtags Nr. 136/2012 vom 07.12.2012; *Grüne Fraktion Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung vom 31.10.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 03.12.2012; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012.
- 19 *Grüne Fraktion Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung vom 31.10.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 03.12.2012; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012.
- 20 *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 01/13 vom 11.01.2013; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Beschluss vom 17.01.2013, Drs. 18/366 vom 17.01.2013; *ders.*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 2f.

Anpassungen des SpielbG SH.<sup>21</sup> Das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze und der GlüStV 2012 traten in Schleswig-Holstein am 08.02.2013 in Kraft.<sup>22</sup>

Die von allen Beteiligten hitzig und teils geradezu unsachlich geführte Debatte<sup>23</sup> über Wirksamkeit oder Unwirksamkeit des Gesetzes zur Änderung

- 
- 21 *Durch 2 Gesetze*: das Gesetz zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/79 vom 08.08.2012 sowie das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/104 vom 08.08.2012; *Breyer/Appelius*, Pressemitteilung der Piratenfraktion Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013; *Der Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2 S. 1; *dpa/anw*, heise online News 2013, KW 4, Artikel Nr. 1790755 vom 24.01.2013; *Deutscher Lottoverband*, Pressemitteilung vom 24.01.2013, in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 24.01.2013.
  - 22 GVOBl. Schleswig-Holstein 2012, S. 51, 52, Gliederungsnummer 2186-18 und S. 64, Gliederungsnummer 2186-20.
  - 23 Der Deutsche Lottoverband hält den GlüStV 2012 für europarechtswidrig, und prophezeit, dass er auf Jahre keine Rechtssicherheit bieten wird: *Deutscher Lottoverband*, Pressemitteilung vom 24.01.2013, in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 24.01.2013. Die Presse beurteilt den GlüStV 2012 größtenteils ebenfalls als europarechtswidrig: *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Bolzén*, Die Welt, Artikel Nr. 111879621 vom 07.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Kuske*, in: TIME LAW, Presseartikel vom 21.01.2013; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012. Hans Jörn Arp, (Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag), erklärte, Herr Stegner (Landes- und Fraktionsvorsitzender der SPD) führe als „vor Wut blinder Bulldozerfahrer durchs Land“, er schiebe „Recht, Gesetze, Gerichtsurteile und Fakten zur Seite“, beschimpfe europäische Institutionen und Regierungen europäischer Partnerländer. Der Beitrittsbeschluss der Dänen-Ampel sei „der traurige Höhepunkt des Feldzugs Stegners gegen eine Regulierung des Glücksspielmarktes“: *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 49/12 vom 07.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 3250 vom 07.12.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 1. Herr Stegner hatte zuvor in seiner Plenarrede von einem „neoliberalen Europa des Wettbewerbsfundamentalismus“, das unsolidarisch sei, und das er nicht unterstütze, gesprochen: *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag am 24.01.2013 zu TOP 2, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 25.01.2013. Außerdem hatte er am 07.12.2012 die maltesische Regierung wegen deren Stellungnahme als „maltesische Glücksspielloobby“ bezeichnet: *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 296/2012 vom 07.12.2012. *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 49/12 vom 07.12.2012. Die CDU forderte ihn deswegen zur Entschuldigung auf: *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 536/12 vom 07.12.2012.

---

Herr Arp ist der Ansicht, das GlüG SH biete wirksamen Spielerschutz, glaubwürdige Suchtprävention und die Verhinderung von Geldwäsche. Er ist der Meinung, dass der GlüStV 2012 dies nicht leisten könne. Dieser ignoriere den grauen Markt völlig. Er prophezeit, dass der GlüStV 2012 ebenso scheitern werde, wie der GlüStV 2008: *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012. Sowohl die CDU, als auch die FDP in Schleswig-Holstein halten den GlüStV 2012 für europarechtswidrig: *Bolzen*, Die Welt, Artikel Nr. 110088039 vom 21.10.2012; *dpa/gil*, heise online News 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 53/12 vom 21.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 346/12 vom 03.12.2012; *ders.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 24.08.2012; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012; *dies.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 2804 vom 20.03.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2, Hintergrundinformationen S. 3. Herr Stegner warf Union und FDP vor, mit dem GlüG SH „verbrannte Erde hinterlassen“ und „gegen Ansehen und Seriosität des Landes“ Schleswig-Holstein gehandelt, sowie Lobbyismus und eine unseriöse, destruktive Politik betrieben zu haben. Er sprach von einem „Las Vegas des Nordens“, das die Spielsucht und die Kriminalität fördere, und das die SPD deshalb nicht wolle: *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 137/2012 vom 03.05.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 143/2012 vom 23.05.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 276/2012 vom 23.11.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 296/2012 vom 07.12.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 1f., Hintergrundinformationen S. 3; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.08.2012 zu TOP 8 + 14, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *ders.*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013 zu TOP 2, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 25.01.2013. Die Schleswig-Holsteinische SPD hält den GlüStV 2012 für europarechtskonform: *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 096/2012 vom 20.03.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *ders.*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Schleswig-Holsteinische Landesregierung*, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/79; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.08.2012 zu TOP 8 + 14, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein vom 24.08.2012. Das GlüG SH sei ein Irrweg gewesen, eine „politische Geisterfahrt“, die das Land isoliert habe: *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 096/2012



glücksspielrechtlicher Gesetze sowie des Gesetzes zum Ersten GlüÄndStV und über die Europarechtskonformität und Verfassungsmäßigkeit des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH wird wohl von allen Beteiligten auch in Zukunft noch weitergeführt.<sup>24</sup> Zum einen liegt dies daran, dass das Innenministerium SH bereits auf Grundlage des GlüG SH 25 Lizenzen für die Veranstaltung u. Vermittlung von Sportwetten sowie 21 Lizenzen für die Veranstaltung u. Vermittlung von Online-Casinospielen erteilt hat.<sup>25</sup> Diese Lizenzen sind auf sechs Jahre befristet<sup>26</sup> und sollen nach den Beschlüssen des

- 
- vom 20.03.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein vom 14.06.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 1; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.08.2012 zu TOP 8 + 14, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein vom 24.08.2012. Durch den Beitritt zum GlüStV 2012 stelle die Dänen-Ampel die Solidarität mit den anderen Bundesländern wieder her: *Andresen*, Pressemitteilung der Bündnis 90 Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 07.08.2012; *Grüne Fraktion Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung vom 31.10.2012. Eine in allen Ländern geltende einheitliche Regelung sei besser, als die Schaffung eines dauerhaften rechtlichen Flickenteppichs mit „Insel-Lösung“: *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013. Allerdings beurteilen die Landtagsfraktionen des Bündnis 90/Die Grünen und des SSW das Totalverbot von Online-Casinos sowie die Begrenzung des Sportwettenmarktes auf 20 Anbieter für nicht mehr zeitgemäß. Sie wollen den GlüStV 2012 nachverhandeln, um den Schwarzmarkt effektiv zu kanalisieren und zu besteuern: *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2. Ähnliche Forderungen erhebt die Piratenfraktion Schleswig-Holstein: *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2; *Breyer/Appelius*, Pressemitteilung der Piratenfraktion Schleswig-Holstein vom 24.01.2013.
- 24 *DDV*, Pressemitteilung vom 09.02.2013; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 1.
- 25 *dpa/gil*, heise online News 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012; *Innenministerium Schleswig-Holstein*, Homepage, Unterseite zum Glücksspielwesen; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.
- 26 *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012; *dpa/gil*, heise online News 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3;

Landtags SH vom 24.01.2013 trotz des Beitritts zum GlüStV 2012 fortbestehen.<sup>27</sup> Die Auswirkungen hiervon sind umstritten. Die Fraktionen der Dänen-Ampel halten dies wegen der Befristung der Lizenzen auf sechs Jahre für unproblematisch.<sup>28</sup> Die Opposition im Kieler Landtag befürchtet den Wegfall der Kohärenz der Regelung sowie Schadensersatzforderungen gegen das Land.<sup>29</sup> Zum anderen hat der BGH parallel zur Debatte des Landtags SH die Europarechtskonformität des GlüStV 2012 angezweifelt. Dieser hatte über eine Revision in einem Wettbewerbsrechtsprozess über eine Unterlassungsklage zu entscheiden. Er beschloss, das Verfahren auszusetzen, und dem EuGH zur Vorabentscheidung Fragen danach vorzulegen, ob das GlüG SH sowie die auf dessen Grundlage erlassenen Erlaubnisse, wenn diese nach einem evtl. Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 fortgelten, die Kohärenz der Internetverbote sowie der Begrenzung der Sportwetten-Konzessionen auf zwanzig Stück des GlüStV 2012 entfallen lassen.<sup>30</sup> Schon im Vorfeld dieser Entscheidung hatte der BGH

---

*NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.

- 27 Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/104; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag am 24.01.2013 zu TOP 2, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 25.01.2013.
- 28 *Andresen*, Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013; *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein vom 14.06.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.
- 29 *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 01/13 vom 11.01.2013 S. 3; *ders.*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 3250 vom 07.12.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2, Hintergrundinformationen S. 3; *Wilke*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 29/2013 vom 24.01.2013; *dies.*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 21/2013 vom 22.01.2013.
- 30 *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8f.; *ders.*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3; *Wilke*,

Zweifel am Glücksspielverbot im Internet des GlüStV 2012 durchblicken lassen.<sup>31</sup> Unter anderem deswegen hatte die Opposition im Landtag SH die Dänen-Ampel dazu aufgefordert, die dritte Lesung zu den neuen Glücksspielgesetzen zu verschieben und die Entscheidung des BGH abzuwarten, die dieser schon am 22.11.2012 für den 24.01.2013 angekündigt hatte.<sup>32</sup>

All dies ist Grund genug, die Rechtslage nach dem GlüStV 2012 sowie nach dem GlüG SH einer eingehenderen juristischen Untersuchung zu unterziehen, und ihre Verfassungsmäßigkeit sowie Europarechtskonformität zu überprüfen. Dabei finden auch die bundesrechtlich geregelten Rechtsgrundlagen für Glücksspielgenehmigungen Berücksichtigung. Bei der Untersuchung der Rechtslage nach dem GlüStV 2012 und dem GlüG SH sowie der Überprüfung ihrer Europarechtskonformität und Verfassungsmäßigkeit legt die vorliegende Dissertation einen Schwerpunkt auf die Erörterung der Zulässigkeit von Online-Glücksspielangeboten sowie von Werbung für Glücksspiele in Rundfunk und Internet. Außerdem überprüft sie die Wirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012. Nach einer wirtschaftlichen Analyse des Glücksspielrechts erfolgt ferner die Darlegung eines Alternativvorschlags für eine einheitliche Regelung. Vor diesen Ausführungen im zweiten (Haupt-)Teil dieser Untersuchung finden sich in ihrem ersten Teil Ausführungen zum Begriff des öffentlichen Glücksspiels sowie zu den historischen, privat- und strafrechtlichen Grundlagen des Glücksspielrechts. Der dritte Teil erörtert die Frage der Gewährung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter im Hinblick auf den Schutz von Spielplänen, Tabellen und Live-Daten.

---

Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 29/2013 vom 24.01.2013.

- 31 *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 276/2012 vom 23.11.2012; *dpa/axk*, Pressemeldung vom 22.11.2012, heise online, News, 2012, KW 47; *Frankfurter Rundschau*, Newsticker – 22/11/2012; *Redaktion beck-aktuell*, Pressemitteilung vom 23.11.2012, becklink 1023639.
- 32 *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 276/2012 vom 23.11.2012; *dpa/axk*, Pressemeldung vom 22.11.2012, heise online, News, 2012, KW 47; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 01/13 vom 11.01.2013 S. 3; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 3250 vom 07.12.2012; *Redaktion beck-aktuell*, Pressemitteilung vom 23.11.2012, becklink 1023639.



# Teil I:

## Der Begriff des öffentlichen Glücksspiels, die Historie des Glücksspielrechts sowie dessen privat- und strafrechtliche Grundlagen

Da die vorliegende Arbeit sich mit dem öffentlichen Glücksspiel befasst, bedarf es als erstes einer Definition dieses Begriffs. Daran schließt sich eine Erörterung der Historie des Glücksspielverwaltungsrechts an. Das Glücksspielrecht ist eine Querschnittsmaterie, die neben verwaltungsrechtlichen Vorschriften auch Normen des Privat- sowie des Strafrechts umfasst.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Streinz/Liesching/Hambach*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Vorwort; *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 15.



# Kapitel 1: Der Begriff des öffentlichen Glücksspiels

Sowohl das Glücksspielverwaltungsrecht als auch das Strafrecht regeln ausschließlich öffentliche Glücksspiele. Die folgenden Erörterungen befassen sich deswegen zunächst mit der Definition des Glücksspielbegriffs. Im Anschluss an die Klärung des Vorliegens eines Glücksspiels ist zu prüfen, ob das Glücksspiel auch öffentlich ist.

## A. Der Glücksspielbegriff

Gem. § 3 Abs. 1 GlüStV 2012 u. § 3 GlüG SH liegt ein Glücksspiel vor, „wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird, und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt.“ Diese bundeseinheitliche Legaldefinition fand sich erstmals in § 3 Abs. 1 S. 1 LottStV sowie im Anschluss daran wortgleich auch in § 3 Abs. 1 GlüStV 2008.<sup>34</sup> Diese Definition gilt ferner für das Strafrecht, da der Glücksspielbegriff im Verwaltungs- u. im Strafrecht einheitlich auszulegen ist. Denn nur bei einem einheitlichen Glücksspielbegriff im Straf- u. Verwaltungsrecht lässt sich § 8a RStV widerspruchsfrei in das Regelungsgefüge einordnen. Auch der Abgrenzungsmechanismus des § 33h Nr. 3 GewO ist problemlos anzuwenden, ohne dass es zu doppelten Anforderungen an Erlaubnispflichtigkeit und Erlaubnisfähigkeit kommt.<sup>35</sup>

## I. Leistung eines erheblichen Einsatzes

Erforderlich ist zunächst die Leistung eines erheblichen Einsatzes.<sup>36</sup> Bestehen neben der entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit auch noch alternative gleichwertige

---

34 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 Rn. 2; *Kruis*, NVwZ 2012, 797, 798.

35 *Ahlhaus/Schmidt*, MMR 2014, 443, 444ff.; BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super-Manager“, Rn. 22; 23ff.; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 Rn. 5, 8ff.; *Kruis*, NVwZ 2012, 797, 799ff.; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 8.

36 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 8; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 Rn. 6; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 31; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 2; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 6; *Kruis*, NVwZ 2012, 797, 798.

Teilnahmemöglichkeiten, bei denen die Teilnehmer keinen Einsatz leisten müssen, liegt kein Glücksspiel vor.<sup>37</sup>

### 1. *Leistung eines Einsatzes*

Ein Einsatz ist die Erbringung einer Leistung für den Erwerb einer Gewinnchance. Die Leistung eines Einsatzes ist dann zu verneinen, wenn mit der Entrichtung des Entgelts keine unmittelbare Gewinnchance erworben wird, sondern nur die Berechtigung für eine Spielteilnahme zu einem späteren Zeitpunkt, an dem dann nochmals ein Entgelt zu entrichten ist, um die unmittelbare Gewinnchance zu erhalten, und wenn das Teilnahmeentgelt in jedem Fall verloren ist.<sup>38</sup> Dies ist bspw. bei Eintrittsgeldern für eine Spielbank der Fall oder auch bei einer Teilnahmegebühr für die Nutzungsmöglichkeit einer Spielplattform.<sup>39</sup> Eine andere Beurteilung ist allerdings bei sogenannten verdeckten Einsätzen geboten. Ein verdeckter Einsatz liegt bei Teilnahmegebühren/Eintrittsgeldern vor, in denen Kosten für die spätere Spielteilnahme enthalten sind, und somit doch mit einem Teil des Geldes eine unmittelbare Gewinnchance erworben wird.<sup>40</sup>

### 2. *Erforderlichkeit der Finanzierung des Gewinns durch die zu leistenden Einsätze?*

Lange ungeklärt war die Frage, ob die zu entrichtenden Einsätze der Finanzierung des Gewinns dienen müssen, oder ob ein Glücksspiel schon dann vorliegt, wenn die zu leistenden Einsätze ausschließlich der Deckung der Verwaltungskosten dienen, und der Veranstalter die Gewinne durch Sponsorengelder finanziert. Die untergerichtliche Rechtsprechung gelangte bei der Bearbeitung dieser Frage zu unterschiedlichen Ergebnissen.<sup>41</sup>

---

37 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 Rn. 13; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 39; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 11.

38 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 34; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 6; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 11; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 191.

39 *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 6; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 11; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 191.

40 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 33; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 11; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 191.

41 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 34; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 21.



*a. Oberverwaltungsgericht Sachsen, Beschluss vom 27.02.2012*

Das OVG Sachsen entschied in einem Beschluss vom 27.02.2012, dass bei der Veranstaltung von Abendnominierungs- und Monatsranglisten-Pokerturnieren mangels Entrichtung eines Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance kein Glücksspiel vorlag, weil die Spieler lediglich eine weitere Teilnahmeberechtigung an den Landesmeisterschaften gewinnen konnten. Ein Franchisenehmer der Deutschen Pokerliga, der Abendnominierungs- u. Monatsranglisten-Pokerturniere veranstaltet, hatte eine Beschwerde gegen die Ablehnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Hauptsacheklage gegen eine Untersagungsverfügung durch das LG Leipzig eingereicht. Das OVG Sachsen führte aus, dass mangels Entrichtung eines Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance kein verbotenes öffentliches Glücksspiel vorliegt, wenn in den Abendnominierungsturnieren u. den Monatsranglistenturnieren lediglich eine weitere Teilnahmeberechtigung an den Landesmeisterschaften zu gewinnen sei. Diese gewonnenen Teilnahmeberechtigungen verschaffen nach Ansicht des OVG Sachen keinen direkten vermögenswerten Vorteil, sondern nur die Grundlage, an weiteren Spielrunden teilzunehmen, die erst zukünftige, mittelbare Gewinnchancen bieten. Diese Beurteilung ändere sich auch nicht durch die Ausgabe von Spielchips für die weiteren Turniere, solange diese nicht direkt oder mittelbar aus den Startgeldern der Spielteilnehmer finanziert werden, sondern durch Sponsorengelder von Sponsoren, die keine Bezahlung vom Turnierveranstalter erhalten, u. der Veranstalter mit den Startgeldern ausschließlich die Kosten der Veranstaltung deckt.<sup>42</sup>

*b. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 23.05.2012*

In seinem Urteil vom 23.05.2012 entschied der VGH BaWü, dass das im Internet angebotene „Super-Manager“-Spiel mangels Entrichtung eines Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance kein Glücksspiel sei.<sup>43</sup>

Die Klägerin dieses Falles war ein Medienunternehmen, das in der Bundesligasaison 2009/2010 auf ihrer Website das Bundesligamanagerspiel „Super-Manager“ anbot und hierfür Werbung machte. Die Teilnehmer dieses Spiels mussten pro Mannschaft eine Teilnahmegebühr i. H. v. 7,99 EUR entrichten. Jeder Teilnehmer konnte mit max. zehn Mannschaften antreten. Jede dritte Mannschaft konnte kostenlos teilhaben. Nach Zahlung der Teilnahmegebühr konnten sich die Teilnehmer über das Internet registrieren, und für jeden Spieltag eine fiktive Mannschaft aus real existierenden Fußballprofis zusammenstellen. Es gab drei nach Geschicklichkeitsstufen eingeteilte Ligen. Am Ende jeden Monats erhielten die besten fünf Teilnehmer der Ligen Sachpreise, ebenso wie am Ende der Saison die Plätze vier bis einhundert. Die Bestplatzierten jeweils nach der Hin- und der Rückrunde sowie die drei Bestplatzierten am Ende der Saison erhielten Geldpreise i. H. v. je EUR 8.000,--.

---

42 OVG Sachsen, Beschluss vom 27.02.2012 – 3 B 80/11 – ZfWG 2012, 194f.

43 Az. 6 S 389/11, ZfWG 2012, 279ff.

Mit der Begründung, bei „Super-Manager“ handle es sich um ein illegales öffentliches Glücksspiel, untersagte das Regierungspräsidium Karlsruhe der Klägerin mit Verfügung vom 12.11.2009 die Veranstaltung und Vermittlung sowie die Bewerbung dieses Spiels. Es forderte sie zur unverzüglichen Einstellung auf. Außerdem drohte das Regierungspräsidium der Klägerin für den Fall der Nichtbefolgung der Untersagungs- und Einstellungsverfügungen ein Zwangsgeld i. H. v. EUR 10.000 an. Gegen diese Verfügung erhob die Klägerin eine Klage zum VG Karlsruhe, in der sie die Aufhebung der Verfügungen sowie die Feststellung beantragte, dass sie in BaWü ohne Erlaubnis gem. § 4 Abs. 1 GlüStV 2008 berechtigt sei, „Super-Manager“ im Internet zu veranstalten. Das VG Karlsruhe wies die Klage mit Urteil vom 18.10.2010 ab, ließ aber die Berufung zu.

Der VGH BaWü urteilte, bei der Teilnahmegebühr i. H. v. 7,99 EUR habe es sich nicht um ein Entgelt zum Erwerb einer Gewinnchance gehandelt. Er führte aus, nicht jede geldwerte Leistung, die für die Spielteilnahme erbracht werde, sei ein Entgelt zum Erwerb einer Gewinnchance. Vielmehr müsse gerade aus dem entrichteten Entgelt auch die Gewinnchance erwachsen, damit es sich um einen Einsatz i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2008 handle. Dies sei bei einer Teilnahmegebühr, die nur dazu diene, die Verwaltungs- und Organisationskosten zu decken, und nicht dazu, die von Sponsoren zur Verfügung gestellten Gewinne zu finanzieren, nicht der Fall.

#### *c. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.07.2012*

Anders entschied das OVG NRW.<sup>44</sup> Dieses beschloss, dass es sich bei „Super-Manager“ um ein Glücksspiel handle. Es argumentierte, dass das Teilnahmeentgelt i. H. v. 7,99 EUR keinen mit einem Eintrittsgeld vergleichbaren und in jedem Fall verlorenen Betrag darstelle, der mit dem eigentlichen Spiel nichts zu tun habe, und nur die Mitspielberechtigung gewähre. Es habe sich hierbei um ein Entgelt für den Erwerb einer Gewinnchance gehandelt. Das OVG NRW führte aus, dass die Teilnehmer mit der Bezahlung der Teilnahmegebühr eine Gewinnchance erwarben und gegen die Antragstellerin einen Auszahlungsanspruch hatten, wenn die Gewinnvoraussetzungen erfüllt waren. Die Teilnahmegebühr sei im Gewinnfall gerade nicht verloren gewesen.<sup>45</sup>

#### *d. Die Problemlösung durch „Bild.de“*

Um das Problem zu lösen und die Qualifizierung von „Super-Manager“ als Glücksspiel zukünftig zu vermeiden, bietet „Bild.de“ das Spiel seither in einer kostenlosen Basisversion sowie einer kostenpflichtigen Prämiumversion an. Die Gewinnmöglichkeiten sind bei beiden Spielversionen gleich. Daher handelt es sich nach h. M. nicht mehr um ein Glücksspiel.<sup>46</sup>

---

44 Az. 13 B 734/12, ZfWG 2012, 285ff.

45 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.07.2012, ZfWG 2012, 286f.

46 Siehe oben Fußnote 37.

e. Die Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht

Inzwischen hat das BVerwG die Frage geklärt. Es vertritt die Ansicht, dass die Entgelte nicht zur Finanzierung der Gewinne dienen müssen. Dies sei keine Voraussetzung. Es genüge, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Entgelt und Gewinnchance besteht. Dazu müsse sich die Gewinnchance – und nicht der Gewinn selbst – gerade aus der Entgeltzahlung ergeben. Daran fehle es nur dann, wenn mit dem Entgelt lediglich die Berechtigung zur Teilnahme erworben wird. Dann handele es sich um eine Teilnahmegebühr mit der Konsequenz, dass kein Glücksspiel vorliegt.<sup>47</sup>

i. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.10.2013 – „Super-Manager“

In dem Fall „Super-Manager“ hatte das BVerwG im Revisionsverfahren über das Berufungsurteil des VGH BaWü zu entscheiden. Es schloss sich i. Erg. – jedoch mit anderer Begründung – dessen Auffassung an und hielt das Urteil aufrecht.<sup>48</sup> Das BVerwG argumentierte, zwar sei es nicht erforderlich, dass die Entgelte zur Finanzierung d. Gewinns dienten. Ein unmittelbarer Zusammenhang müsse nur zw. dem Entgelt u. d. Gewinnchance bestehen, nicht aber zw. dem Entgelt u. dem Gewinn selber. Dies sei aber bei Teilnahmegebühren nicht der Fall.<sup>49</sup> Das BVerwG vertrat die Auffassung, die 7,99 Euro bei dem Fantasy-League-Spiel seien nur eine Teilnahmegebühr. Eine solche Teilnahmegebühr sei anzunehmen, wenn erst weitere Umstände, wie etwa das Verhalten von Mitspielern od. Aktivitäten des Spielteilnehmers selbst, die Gewinn- oder Verlustmöglichkeit entstehen lassen.<sup>50</sup> Bei „Super-Manager“ habe nicht die bloße Zahlung der 7,99 Euro die Gewinnchance zur Folge, sondern erst sich das daran anschließende Spielverhalten des jeweiligen Spielteilnehmers u. seiner Mitkonkurrenten. Eine Gewinnchance eröffne sich nicht schon mit der entgeltlichen Registrierung, sondern erst und nur, wenn der Teilnehmer sich entscheide, sich in das Spielgeschehen einzubringen und den in der Spielsaison erforderlichen zeitlichen Aufwand zu investieren. Diese Entscheidung erfolge unabhängig von der Zahlung des Entgelts. Der Teilnehmer könne außerdem jederzeit aus dem Spiel wieder aussteigen, ohne dass für ihn ein Anreiz besteht, einen Vermögensverlust wieder wettmachen zu wollen. Das Entgelt für die Registrierung erhalte er in keinem Fall zurück.<sup>51</sup>

---

47 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super-Manager“, Rn. 22; BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – 8 C 26.12 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em“, Rn. 12.

48 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super-Manager“, Tenor, Rn. 22, 28.

49 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super-Manager“, Tenor, Rn. 22.

50 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super Manager“, Rn. 22.

51 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Super Manager“, Rn. 28.

ii. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.01.2014 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““

In diesem Fall hatte das BVerwG über einen Sachverhalt zu entscheiden, der dem sehr ähnlich war, der dem Beschluss des OVG Sachsen vom 27.02.2012 zugrunde lag. Die Klägerin in diesem Fall wollte im Juni 2010 Poker-Qualifikationsturniere in der Variante „Texas Hold'em“ in Lutherstadt Wittenberg durchführen. Dieses Qualifikationsturnier sollte jedermann zur Teilnahme offen stehen. Hierfür sollte lediglich eine Gebühr i. H. v. 15 Euro zu entrichten sein. Der Gewinn bestand nicht in Geld, sondern in der Möglichkeit zur unentgeltlichen Teilnahme an weiteren Turnieren, bei denen Geldgewinne in Aussicht standen. Die beklagte Lutherstadt Wittenberg untersagte der Klägerin die Durchführung des Qualifikationsturniers mit der Begründung, es handele sich hierbei um ein verbotenes öff. Glücksspiel. Nach erfolglosem Widerspruch erhob die Klägerin Klage zum VG Halle, das diese jedoch mit der Begründung abwies, auch eine bloße Teilnahmegebühr stelle ein Entgelt für die Erlangung einer Gewinnchance dar, weil diese den Weg zur Erlangung von Gewinnen eröffne. Gegen dieses Urteil legte die Klägerin Sprungrevision zum BVerwG ein. Dieses hob das erstinstanzliche Urteil auf, und verwies die Sache zur erneuten Entscheidung an das VG Halle zurück.<sup>52</sup>

Wie in seinem „Super-Manager“-Urteil argumentierte das BVerwG, zwar sei es nicht erforderlich, dass die Entgelte zur Finanzierung des Gewinns dienten. Ein unmittelbarer Zusammenhang müsse nur zw. dem Entgelt u. der Gewinnchance bestehen, nicht aber zw. dem Entgelt u. dem Gewinn selber. Dies sei aber bei Teilnahmegebühren nicht der Fall. Die EUR 15 stellten nach Ansicht des BVerwG eine bloße Teilnahmegebühr dar. Eine solche sei jedenfalls dann gegeben, wenn mit dem Entgelt der Teilnehmer ausschließlich oder doch ganz überwiegend die Veranstaltungskosten gedeckt werden und von den Teilnehmern keine weiteren Zahlungen, aus denen sich eine Gewinnchance ergeben könnte, zu leisten sind.<sup>53</sup> Da das VG Halle hierzu aus seiner Sicht folgerichtig keine Feststellungen getroffen hatte, konnte das BVerwG nicht selber entscheiden, sondern musste die Sache an das VG Halle zurückverweisen, damit dieses tatsächliche Feststellungen zur seinerzeit von der Klägerin geplanten Verwendung der 15 Euro treffen konnte.<sup>54</sup>

---

52 BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – 8 C 26.12 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““, Tenor, Rn. 12, 21; Pressemitteilung des BVerwG Nr. 5/2014 vom 22.01.2014.

53 BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – 8 C 26.12 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““, Rn. 12; Pressemitteilung des BVerwG Nr. 5/2014 vom 22.01.2014.

54 BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – 8 C 26.12 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““, Rn. 21; Pressemitteilung des BVerwG Nr. 5/2014 vom 22.01.2014.

### 3. Erheblichkeit des Einsatzes

Der zu leistende Einsatz muss erheblich sein.<sup>55</sup> Ab welcher Höhe von einem erheblichen Betrag ausgegangen werden kann, ist weder im GlüStV 2012, noch im GlüG SH geregelt. Dies wurde in Rechtsprechung und Literatur schon in der Vergangenheit unterschiedlich bewertet. Der BGH entschied in seinen parallelen Urteilen vom 28.09.2011, dass Entgelte von höchstens Ct. 50 Bagatellbeträge und daher glücksspielrechtlich irrelevant seien.<sup>56</sup> Der BGH begründete dies damit, dass dieser Betrag den üblichen Portokosten entspricht, wie sie auch für die Teilnahme an herkömmlichen Gewinnspielen im Einzelhandel aufgewendet werden müssen, bei denen die Gewinner aus den Einsendern der richtigen Antwort durch Los und somit zufallsabhängig bestimmt werden. Derartige wettbewerbsrechtlich zulässige Gewinnspiele unterlägen eindeutig nicht den Bestimmungen des GlüStV. Außerdem entsprechen Ct 50 dem in § 8a RStV für Rundfunkgewinnspiele festgesetzten maximal zulässigen Betrag. Dieser Rechtsauffassung haben sich auch der Gesetzgeber SH<sup>57</sup> sowie einige Literaturstimmen angeschlossen.<sup>58</sup>

## II. Gewinnchance

Die Spielteilnehmer müssen einen Gewinn erzielen können. Ein Gewinn ist jeder erhebliche Vermögensvorteil.<sup>59</sup> Ab wann ein Gewinn als erheblich angesehen werden kann, richtet sich nach der Verkehrsanschauung und den Verhältnissen der Spieler.<sup>60</sup>

---

55 *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Hambach/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 35ff.; *Jaschinski*, in *Heise Online-Recht*, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 13; *Koenig*, *GewArch* 2013, 59; *Raitz von Frenzt/Masch*, *ZUM* 2006, 189, 191.

56 BGH, Urteile vom 28.09.2011, I ZR 189/08 – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebote mangels Unterlassungsansprüche“, *BeckRS* 2011, 28520, Rn. 65; I ZR 92/09 – „Sportwetten im Internet II“, *GRUR* 2012, 193, 200 (=BeckRS 2011, 28522) Rn. 69; I ZR 30/10 Rn. 76; I ZR 43/10 Rn. 68; I ZR 93/10 – „Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet“, *GRUR* 2012, 201, 203 Rn. 66.

57 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 44.

58 *Ahlhaus/Schmidt*, *MMR* 2014, 443, 444ff.; *Bolay/Pfütze*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 Rn. 12; *Hambach/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 38; *Kruis*, *NVwZ* 2012, 797, 799.

59 *Hambach/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 26; *Heine*, in *Schönke/Schröder*, StGB, § 284 Rn. 6; *Holz-nagel*, *MMR* 2008, 439, 440; *Jaschinski*, in *Heise Online-Recht*, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 21; *Raitz von Frenzt/Masch*, *ZUM* 2006, 189, 191.

60 *Beckemper*, in *BeckOK StGB*, § 284 Rn. 11; *Hambach/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 27; *Kühl*, in *Lackner/Kühl*, StGB, § 284 Rn. 7.

Der BGH hat schon Preise in Form von Pralinen und Cognac als erheblichen Vermögensvorteil eingestuft.<sup>61</sup>

### III. Zufallsabhängigkeit

Damit ein Glücksspiel vorliegt, muss die Entscheidung über den Gewinn zufallsabhängig sein. Gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2012 hängt die Entscheidung über den Gewinn vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Das Ergebnis dieses Ereignisses muss unvorhersehbar, vom Wirken unberechenbarer, dem Einfluss der Beteiligten entzogener Ursachen abhängig sein. Die Ermittlung des Gewinners ist nicht zufallsabhängig, wenn die Geschicklichkeit, das Wissen oder sonstige physische oder psychische Fähigkeiten und Fertigkeiten der Spieler spielentscheidend sind.<sup>62</sup> Bei Mischmodellen, bei denen sowohl eine Geschicklichkeitskomponente für die Ermittlung des Gewinners maßgeblich ist als auch eine Zufallskomponente, muss der Zufallskomponente für die Ermittlung des Gewinners eine größere Rolle zukommen als der Geschicklichkeitskomponente, was schon bei einer Nichttrefferquote von 50% anzunehmen ist.<sup>63</sup> Bei der Abgrenzung von Glücksspielen zu Geschicklichkeitsspielen ist im Zweifel ein Glücksspiel anzunehmen, es sei denn, das Geschicklichkeitsmoment überwiegt eindeutig. Sind nach den Spielregeln mehrere Spielweisen möglich, von denen einige den Charakter eines Geschicklichkeitsspiels, andere aber den eines Glücksspiels haben, ist das Spiel insgesamt als Glücksspiel zu bewerten.<sup>64</sup>

Im Internet angebotene sogenannte „skill games“, bei denen zwei oder mehrere Spieler gegeneinander antreten können (Schach, Wissensquiz, etc.), sind i. d. R.

---

61 BGH, NJW 1956, 639, siehe auch OVG Hamburg, NJOZ 2005, 2815, 2818.

62 *Amb*s, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 4 GastG Rn. 9; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10. G. IV. 6. Rn. 363f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 4; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 41; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 3; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 5; *Heine*, in Schöнке/Schröder, StGB, § 284 Rn. 5; *Holznapel*, MMR 2008, 439, 440; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 7ff.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919.

63 *Ahlhaus/Schmidt*, MMR 2014, 443, 445f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 4; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 43ff.; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 3; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 6; *Holznapel*, MMR 2008, 439, 440; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 7ff.

64 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 4; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 7f.; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 7ff.

keine Glücksspiele.<sup>65</sup> Dasselbe gilt für manche Kartenspiele, wie bspw. Skat u. Würfspiele.<sup>66</sup> Zunehmend umstritten ist die Einordnung von Poker, das traditionell als Glücksspiel eingeordnet wird. In der Literatur wird zunehmend vertreten, dass zw. den einzelnen Varianten zu differenzieren, und zumindest die Variante Texas Hold'em u. Turnierpoker als Geschicklichkeitsspiele einzustufen sind.<sup>67</sup> Eine derartige Differenzierung nahm das OVG Sachsen in einem Beschluss vom 27.02.2012 vor, in dem es entschied, dass Abendnominierungs- u. Monatsranglisten-Pokerturniere kein Glücksspiel darstellen.<sup>68</sup> Allerdings stellt das OVG Sachsen in diesem Beschluss nicht auf die fehlende Zufallsabhängigkeit, sondern auf die fehlende Gewinnmöglichkeit ab. Der BGH hat jedoch mit seinem Urteil „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““ entschieden, dass der Gewinn auch bei der Spielvariante Texas Hold'em überwiegend vom Zufall abhängt und deswegen ein Glücksspiel darstellt.<sup>69</sup> Widersprüchlich ist es aber – und stellt einen Verstoß gegen die Einheit der Rechtsordnung dar – wenn die Finanzämter und Finanzgerichte Turnierpoker als Geschicklichkeitsspiele einstufen, aber die Einnahmen der Spieler, die dabei nachhaltig Gewinne erzielen, besteuern wollen.<sup>70</sup>

#### **IV. Abgrenzung von Glücksspiel zu anderen Spielarten sowie zu reinen Wetten**

Glücksspiele sind von anderen Spielarten, nämlich Gewinnspielen und Preisauschreiben, Geschicklichkeitsspielen und Unterhaltungsspielen sowie von reinen Wetten abzugrenzen.

---

65 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 49; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 10.

66 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 50; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 9.

67 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 50; *Hambach/Riege*, World Online Gambling Law Report – March 2013, 6f.; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 10f.; *Holzengel*, MMR 2008, 439ff.; *Kretschmer*, ZfWG 2007, 93, 96ff.; *Pohl*, Die Welt, Artikel Nr. 109361241 vom 20.09.2012.

68 OVG Sachsen, Beschluss vom 27.02.2012 – 3 B 80/11 – ZfWG 2012, 194f.

69 BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – 8 C 26.12 – „Poker-Turnier in der Variante „Texas Hold'em““, Rn. 19.

70 *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 50; *Hambach/Riege*, World Online Gambling Law Report – March 2013, 6f.; *Pohl*, Die Welt, Artikel Nr. 109361241 vom 20.09.2012.

## 1. Gewinnspiele und Preisausschreiben

Gewinnspiele und Preisausschreiben sind Spiele, bei denen die Teilnehmer etwas gewinnen können, für die im Gegensatz zu Glücksspielen aber keine Leistung eines erheblichen Einsatzes für den Erwerb einer Gewinnchance erforderlich ist. Ein Gewinnspiel liegt vor, wenn der Ausgang des Spiels zufallsabhängig ist. Ein Preisausschreiben liegt vor, wenn die Kenntnisse und Fähigkeiten der Spielteilnehmer für die Ermittlung des Gewinners maßgeblich sind.<sup>71</sup>

## 2. Geschicklichkeitsspiele

Geschicklichkeitsspiele sind solche Spiele, bei denen zwar eventuell ein erheblicher Einsatz zu leisten ist, aber die Entscheidung über Gewinn und Verlust im Gegensatz zum Glücksspiel nicht vom Zufall, sondern von den Fähigkeiten und Kenntnissen der Spielteilnehmer abhängen. Abzustellen ist auf einen Durchschnittsspieler.<sup>72</sup>

## 3. Unterhaltungsspiele

Unterhaltungsspiele sind solche Spiele, bei denen entweder kein nennenswerter Einsatz geleistet werden muss, und/oder bei denen keine oder nur ganz unbedeutende Gewinne erzielt werden können. Falls ein Entgelt zu zahlen ist, wird dies ausschließlich für das Spielvergnügen entrichtet, und nicht wie beim Glücksspiel als Einsatz für eine Gewinnchance.<sup>73</sup>

## 4. Reine Wetten

Reine Wetten sind keine Spiele. Sie dienen nicht der Unterhaltung, sondern der Austragung und Beendigung eines Meinungsstreits.<sup>74</sup> Sie sind zu unterscheiden von Sportwetten, bei denen es sich um Glücksspiele handelt, die der Unterhaltung

---

71 *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 88; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 191.

72 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 13; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltdhandbuch IT-Recht, Teil 10. G. IV. 6. Rn. 363f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 4; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 5; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 5; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 5; *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 7; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 190.

73 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 9; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 6; *Koenig*, GewArch 2013, 59; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 7; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 190.

74 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 15; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 6; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 190.



dienen, ebenso wie Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder den Ausgang eines zukünftigen Ereignisses<sup>75</sup>.

### 5. Beispiele für Glücksspiele

Beispiele für Glücksspiele sind Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses, Sportwetten und Pferderennwetten, Lotterien und Ausspielungen, Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit sowie Spielbank-Spiele wie Roulett und Würfeln.

## B. Der Begriff „Öffentlich“

Gemäß § 3 Abs. 2 GlüStV 2012 und § 3 Abs. 7 GlüG SH liegt ein öffentliches Glücksspiel vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht. Dies ist dann der Fall, wenn ein unbestimmter beliebiger Personenkreis, nämlich prinzipiell jedermann, Zugang haben könnte.<sup>76</sup> Außerdem bestimmen § 3 Abs. 2 GlüStV 2012 und § 3 Abs. 7 GlüG SH, dass auch „gewohnheitsmäßig“ veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften als öffentliche Glücksspiele anzusehen sind. Glücksspiele werden „gewohnheitsmäßig“ veranstaltet, wenn sie ohne Gewinnabsicht zu einer dauernden oder wenigstens regelmäßig wiederkehrenden Beschäftigung führen.<sup>77</sup>

---

75 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 16; *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 8ff.; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 6; *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 7; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 190.

76 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 8; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 60.

77 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV, Rn. 9; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 61.



# Kapitel 2: Die Historie des deutschen Glücksspielverwaltungsrechts

Das Glücksspielverwaltungsrecht kennt traditionell eine duale Regelungsordnung, die zum einen aus landesrechtlichen Vorschriften, und zum anderen aus bundesrechtlichen Vorschriften besteht.<sup>78</sup>

## A. Die landesrechtlichen Vorschriften und ihre Entwicklung

Das Landesrecht regelt das Glücksspielrecht im engeren Sinne der Lotterien, Sportwetten und Spielbanken. Dieses Glücksspielrecht im engeren Sinne wird geprägt von staatlichen Monopolen oder strengen Konzessionsmodellen mit Bedürfnisprüfungen. Es bestehen repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt. Die Erteilung der Erlaubnisse steht im Ermessen der Behörde.<sup>79</sup> Die Entwicklung der landesrechtlichen Vorschriften kann in vier Phasen unterteilt werden. Während der ersten Phase bestanden 16 unterschiedliche Landesgesetze. Sie dauerte bis zum 01.07.2004. Die zweite Phase bildete der LottStV und die dritte Phase der GlüStV 2008. Die vierte Phase ist die jetzige Rechtslage, mit der sich Teil II befasst.

### I. Die Phase der 16 unterschiedlichen Landesgesetze

Bis zum 01.07.2004 hatten alle Länder unterschiedliche, eigene Glücksspielgesetze. Einen Staatsvertrag zum Glücksspielrecht gab es bis zum 01.07.2004 nicht.<sup>80</sup> Alle Landesgesetze enthielten staatliche Lotteriemonopole. Die Regelungen zur Zulässigkeit der privaten Veranstaltung von Sportwetten differierten allerdings.<sup>81</sup>

Einige Landesglücksspielgesetze erlaubten die private Veranstaltung von Sportwetten und stellten sie unter einen Genehmigungsvorbehalt.<sup>82</sup> Es handelte sich um

---

78 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 2; *Lippert*, JA 2012, 124; *Peters*, ZRP 2011, 134f.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 37.

79 BVerfG, NVwZ 2001, 790, 793; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 2; *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 9–11; *Lippert*, JA 2012, 124; *Peters*, ZRP 2011, 134f.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 5, 37.

80 *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 1; *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 27ff.

81 *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 27ff.

82 Brandenburgisches Lotterien- und Sportwettengesetz vom 13.07.1994 (GVBl. I S. 90), Bremer Gesetz über Wetten und Lotterien vom 30.04.1974 (GBl. S. 229), Rheinland-Pfälzisches Sportwettengesetz vom 11.08.1949 (GVBl. S. 337), und

repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt. Die priv. Veranstalter hatten keinen Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis, sondern nur auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung.<sup>83</sup> Das BVerwG beurteilte diese Regelungen sowie die Verwaltungspraxis, die bei der Ermessensentscheidung mit Verweis auf das bereits vorhandene Angebot der Gefahrenabwehr in der Regel den Vorrang einräumte und die Anträge ablehnte, als verfassungskonform.<sup>84</sup> Die Literatur kritisierte diese pauschale Beurteilung des BVerwG und verlangte zumindest das Vorliegen sehr gewichtiger, nachvollziehbarer Gründe für die Rechtmäßigkeit einer Versagung der beantragten Genehmigungen.<sup>85</sup>

Eine Mehrheit der Länder hatte in ihren Landesglücksspielgesetzen auch ein Staatsmonopol für die Veranstaltung von Sportwetten errichtet.<sup>86</sup> Hiernach war ausschließlich das Land<sup>87</sup> oder eine juristische Person, die im alleinigen<sup>88</sup> oder überwiegenden<sup>89</sup> Staatsbesitz stand, dazu berechtigt, Sportwetten zu veranstalten. Privaten Anbietern war in diesen Ländern die Veranstaltung von Sportwetten absolut verboten.<sup>90</sup> Die Verfassungsmäßigkeit und Europarechtskonformität dieser staatlichen Sportwettenmonopole war umstritten.<sup>91</sup>

Wieder andere Bundesländer sahen in ihren Landesglücksspielgesetzen eine ausdrückliche Ermächtigung des Staats vor, selbst Sportwetten zu veranstalten.<sup>92</sup> Hieraus ließ sich allerdings nicht im Umkehrschluss auf ein Verbot der privaten Veranstaltung von Sportwetten schließen. Die betreffenden Landesgesetze enthielten

---

Schleswig-Holsteinisches Gesetz über Sportwetten vom 02.11.1948 (GVOBl. S. 207).

83 *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 30.

84 BVerwG 96, 293, 300.

85 *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 31.

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

87 Hessisches Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 03.11.1998 (GVBl. I S. 406); Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz vom 03.02.2000 (GVBl. S. 15).

88 Gesetz über das Zahlenlotto und über Sportwetten im LSA (Lotto-TottoG) vom 16.08.1991 (GVBl. S. 266).

89 Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (NLottoG) vom 21.06.1997 (GVBl. S. 289); Sportwettengesetz Nordrhein-Westfalen vom 03.05.1955 (GS NRW S. 672/SGV NRW 7126); Gesetz über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 08.06.1951 (Amtsbl. S. 804).

90 *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 32.

91 *Vofßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 40ff., 83.

92 BaWü: Gesetz über eine Sportwette mit festen Gewinnquoten (Oddset-Wette) in Baden-Württemberg vom 21.06.1999 (GBl. S. 253), BAY: Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (Staatslotteriegeseztz) vom 29.04.19999 (GVBl. S. 226), Meck-Pomm: Gesetz zur Umwandlung von Lotto und Toto in eine Staatslotterie vom 10.04.1991 (GVOBl. S. 146), Sachsen: Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegeseztz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.10.1998 (GVBl. S. 598).

keine Regelung zur Veranstaltung von Sportwetten durch private Anbieter.<sup>93</sup> In Berlin und Hamburg fehlten explizite landesrechtliche Regelungen zur Zulässigkeit der Veranstaltung von Sportwetten gänzlich. Dort galt noch die Reichslotterieverordnung vom 06.03.1937<sup>94</sup> als allgemeines Lotteriegesetz.<sup>95</sup>

In den sechs Bundesländern ohne eine Regelung der Sportwettenveranstaltung durch priv. Anbieter<sup>96</sup> waren die Rechtsfolgen der Nichtregelung umstritten.<sup>97</sup> Die h. M. in Rspr. u. Literatur ging wegen § 284 Abs. 1 StGB von einem Verbot der privaten Sportwettenveranstaltung aus. Nach dieser Ansicht gab es keine gesetzliche Regelung, auf deren Grundlage eine behördliche Erlaubnis hätte erteilt werden können, weswegen es hiernach bei dem Verbot des § 284 Abs. 1 StGB blieb.<sup>98</sup> Nach a. A. führte das Fehlen eines ausdrücklichen Verbots der Sportwettenveranstaltung durch priv. Anbieter zu dessen erlaubnisfreier Zulässigkeit. Die Glücksspielveranstaltung ohne behördliche Erlaubnis sei nur dann strafbar, wenn überhaupt ein gesetzliches Genehmigungserfordernis bestünde. Das Merkmal „ohne behördliche Erlaubnis“ in § 284 Abs. 1 StGB sei als „ohne *erforderliche* behördliche Erlaubnis“ zu lesen. § 284 StGB statuiere kein eigenständiges Verbot, sondern sanktioniere als verwaltungsakzessorische Regelung die Nichteinhaltung verwaltungsrechtlicher Verpflichtungen. Dieses Ergebnis gebiete ferner die durch Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit.<sup>99</sup>

## **II. Die zweite und dritte Phase der Landesglücksspielregulierung: der Lotteriestaatsvertrag und der Glücksspielstaatsvertrag 2008**

Um eine bundesweit einheitliche verfassungskonforme Regelung zu erreichen, schlossen die Länder am 18.12.2003 den LottStV ab, der am 01.07.2004 in Kraft trat. Dieser enthielt neben einem staatlichen Lotteriemonopol auch ein staatliches Sportwettenmonopol, aber kein Verbot des Internetvertriebs sowie der Glücksspielwerbung in Fernsehen und Internet. In seiner Oddset-Entscheidung erklärte das

---

93 BayVGh, Urteil vom 30.08.2000 – 22 B 00.1833, GewArch 2001, S. 65 (67f.); BVerwG, Urteil vom 28.03.2001 – 6 C 2.01, Umdruck S. 12 a. A.; VG Gera, Beschluss vom 05.11.1999 – 1 E 1060/99.Ge, ThürVBl. 2000, S. 66 (67); *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 34f.

94 RGBl. I S. 283.

95 *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 35.

96 Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, und Sachsen.

97 *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 35.

98 BayVGh, Urteil vom 30.08.2000 – 22 B 00.1833, GewArch 2001, S. 65 (67f.); BVerwG, Urteil vom 28.03.2001 – 6 C 2.01, Umdruck S. 11; *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 36f.

99 VG Gera, Beschluss vom 05.11.1999 – 1 E 1060/99.Ge, ThürVBl. 2000, S. 66 (67); *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 37ff.

BVerfG<sup>100</sup> dieses Sportwettenmonopol des LottStV allerdings wegen der extensiven Werbung der staatlichen Veranstalter für ihr Oddset-Angebot, der Verfügbarkeit dieses Angebots allorts durch die unbegrenzte Anzahl der Annahmestellen, die es zu einem normalen Gut des täglichen Gebrauchs machten, sowie wegen der fehlenden aktiven Aufklärung über die Risiken der Glücksspielsucht für verfassungswidrig. Es gab dem Gesetzgeber auf, bis zum 31.12.2007 eine Neuregelung zu treffen.<sup>101</sup> Deswegen schlossen die Länder im Jahr 2007 den GlüStV 2008 ab. Mit Inkrafttreten des GlüStV 2008 am 01.01.2008 trat der LottStV außer Kraft.<sup>102</sup> Im GlüStV 2008 beschränkten die Länder die Werbung für Glücksspiel auf die Information und Aufklärung über die Glücksspielmöglichkeiten. § 5 Abs. 2 GlüStV 2008 enthielt detaillierte Ver- und Gebote. Glücksspielwerbung in Fernsehen und Internet sowie über Telekommunikationsanlagen war absolut verboten. Die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung bestand nicht. Ferner begrenzten die Länder in § 10 Abs. 3 die Anzahl der Annahmestellen. Sie verpflichteten außerdem die Glücksspielveranstalter und -Vermittler in § 7 GlüStV 2008 zu einer aktiven Aufklärung über die Gewinn- bzw. Verlustwahrscheinlichkeiten, die Suchtrisiken, Beratungs- und Therapiemöglichkeiten sowie das Teilnahmeverbot Minderjähriger. Allerdings erklärte der EuGH<sup>103</sup> das Sportwettenmonopol des GlüStV 2008 in seinen Urteilen vom 08.09.2010 mit Blick auf die bundesrechtliche Regulierung des gewerblichen Automatenspiels wegen fehlender Gesamtkohärenz für europarechtswidrig, gestand den Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit zu, zusätzliche Online-Beschränkungen vorzusehen.

## B. Die bundesrechtlichen Vorschriften und ihre Historie

Der Bund regelt im Gewerberecht das gewerbliche Automatenpiel und als öffentliches Wirtschaftsrecht. Diese Regulierung profitiert von der Gewerbefreiheit. Wenn die Erlaubnisvoraussetzungen erfüllt sind, besteht ein Anspruch auf ihre Erteilung.<sup>104</sup> Die überwiegende Meinung ordnete dieses Spiel lange nicht als Glücksspiel ein. Das

---

100 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261ff. – „*Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset*“; vgl. hierzu eingehend unter Teil II, Kapitel 3, A. I. 1.

101 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, NJW 2006, 1261ff. – „*Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset*“, Rn. 156.

102 § 29 GlüStV 2008; *Dietlein*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 1.

103 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“ Rn. 108–114, NVwZ 2010, 1409, 1416f.; vgl. hierzu eingehend unter Teil II, Kapitel 3, B. I. 1. und 2.

104 *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 2; *Lippert*, JA 2012, 124; *Peters*, ZRP 2011, 134f.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenpiel in Deutschland, 2009, S. 5, 37.

gewerbliche Automatenspiel in den Spielhallen, Gaststätten u. Wettannahmestellen der Buchmacher diente ursprünglich ausschließlich zu Unterhaltungszwecken, und entwickelte sich erst im Laufe der Zeit zum Glücksspiel.<sup>105</sup> Außerdem regelt der Bund wegen der Bedeutung der Pferdezucht im 19. Jahrhundert das Recht der Pferdewetten.<sup>106</sup>

---

105 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 8f.; *Lippert*, JA 2012, 124, 127; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 4; *Peters*, ZRP 2011, 134f.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 3, 5ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 256, 260.

106 *Voßkuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 11.





# Kapitel 3: Strafrechtliche und Zivilrechtliche Regelungen des Glücksspielrechts

Das Glücksspielstrafrecht ist in den §§ 284, 285 und 287 StGB geregelt. Das Zivilrecht zum Glücksspiel bilden Normen des Bürgerlichen- sowie des Wettbewerbsrechts.

## A. Die Strafbarkeit von öffentlichem Glücksspiel in Deutschland

Von den nicht spezifisch glücksspielrechtlichen Tatbeständen des StGB sind im Glücksspielbereich der Betrug in § 263StGB sowie die Geldwäsche in § 261 StGB von besonderer Relevanz. Spezielle Tatbestände für die Strafbarkeit von öff. Glücksspiel enthalten die §§ 284, 285 u. 287 StGB. Gemäß § 284 Abs. 1 StGB ist das vorsätzliche Veranstalten<sup>107</sup> und Halten<sup>108</sup> von nicht behördlich erlaubten öffentlichen Glücksspielen sowie das Bereitstellen von Einrichtungen hierfür<sup>109</sup> strafbar. Abs. 3 enthält den Strafrahmen erweiternde Qualifikationstatbestände.<sup>110</sup> § 284 Abs. 4 StGB stellt

---

107 Veranstalten eines Glücksspiels im Sinne der §§ 284 Abs. 1 und 287 Abs. 1 StGB ist die Schaffung des äußeren Rahmens für die Abhaltung, sowie die Verschaffung der Teilnahmemöglichkeit für die Spielteilnehmer durch den Abschluss von Spielverträgen: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 19; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 11; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10, G. IV. 6. Rn. 369; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 12.

108 Das Glücksspiel hält im Sinne des § 284 Abs. 1 StGB, wer es leitet, für den Spielablauf verantwortlich ist, sowie diesen eigenverantwortlich überwacht: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 20; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 11; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10, G. IV. 6. Rn. 369; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 13.

109 Unter der Tathandlung des Bereitstellens von Einrichtungen für das Glücksspiel ist die Überlassung von Räumlichkeiten und Mobiliar sowie technischen Einrichtungen hierfür zu verstehen. Die Pönalisierung dieser selbstständigen Vorbereitungshandlung soll Beweisschwierigkeiten darüber entgegenwirken, ob ein illegales öffentliches Glücksspiel überhaupt stattgefunden hat: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 21f.; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 11; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10, G. IV. 6. Rn. 369; *Heine*, in Schönke/Schröder, § 284 Rn. 14ff.

110 Eine verschärfte Strafdrohung gilt bei einer gewerbsmäßigen sowie einer bandenmäßigen Begehung. Gewerbsmäßig handelt, wer sich eine laufende Einnahmequelle von einer gewissen Dauer sowie einigem Gewicht und Umfang verschaffen möchte: *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 99. Eine bandenmäßige Begehung setzt die Mitgliedschaft in einer Gruppe von mindestens drei Personen voraus, die

die Werbung für nicht behördlich erlaubte öffentliche Glücksspiele unter Strafe,<sup>111</sup> und § 285 StGB die Beteiligung hieran.<sup>112</sup> § 287 Abs. 1 StGB pönalisiert das vorsätzliche Veranlassen von Lotterien u. Ausspielungen ohne behördliche Erlaubnis, und § 287 Abs. 2 StGB die Werbung hierfür. § 287 StGB ist somit *lex specialis* zu § 284 StGB, weil er mit Lotterien u. Ausspielungen einen Unterfall von öff. Glücksspielen betrifft.<sup>113</sup> Die Strafbarkeit von nicht behördlich erlaubtem Vermitteln von öff. Glücksspielen ist umstritten und hängt vom Einzelfall ab. Eine Strafbarkeit scheidet jedenfalls dann aus, wenn das vermittelte öff. Glücksspiel behördlich erlaubt ist.<sup>114</sup>

Das negative Tatbestandsmerkmal „ohne behördliche Erlaubnis“ ist streng verwaltungsakzessorisch zu beurteilen. Es ist nur dann erfüllt, wenn keine wirksame behördliche Erlaubnis vorliegt.<sup>115</sup> Ausländische Genehmigungen erhalten keine Anerkennung. Die noch bestehenden vier sog. DDR-Genehmigungen entfalten jedenfalls weder eine Legalisierung für das gesamte Bundesgebiet, noch für die Online-Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen.<sup>116</sup>

- 
- sich in dem Bestreben, für eine gewisse Dauer mehrere selbstständige, im Einzelnen noch unbestimmte Straftaten zu begehen, zusammengefunden hat, wobei es ausreicht, wenn nur eines der Bandenmitglieder bei der Tatausführung beteiligt ist: *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 100.
- 111 Werbung im Sinne der §§ 284 Abs. 4 und 287 Abs. 2 StGB ist jede Aktivität, die darauf abzielt, eine andere Person für die Teilnahme am Spiel zu gewinnen: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 38; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 15; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 25a.
- 112 Am illegalen öffentlichen Glücksspiel beteiligt sich im Sinne des § 285 StGB, wer nach Spielbeginn selbst am Spiel teilnimmt, auch der selber spielende Veranstalter und Halter, sowie derjenige, der als Vertreter oder Auftraggeber einer anderen Person auf deren Rechnung spielt: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 285 Rn. 4f.; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 285 Rn. 1; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10, G. IV. 6. Rn. 370; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 285 Rn. 2.
- 113 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 6; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 287 StGB Rn. 40; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 3.
- 114 *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 17a; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 68.
- 115 *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 24; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10, G. IV. 6. Rn. 366; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 287 StGB Rn. 30; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 12; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 30; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 18; *Vofskuhle/Bumke*, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 39.
- 116 Die deutsche Glücksspielregulierung sieht für die unterschiedlichen Arten von öffentlichem Glücksspiel unterschiedliche Rechtsakte vor, auf deren Grundlage die

## I. Keine Anerkennung ausländischer Genehmigungen, auch nicht solcher aus EU-Mitgliedstaaten

Die Erlaubnis muss von einer deutschen Behörde erteilt worden sein. Genehmigungen ausländischer Behörden entfalten keine Legalisierungswirkung, auch nicht solche von Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten. Das deutsche Recht versagt ausländischen Genehmigungen aus EU-Mitgliedstaaten ebenso die Anerkennung, wie solchen aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten.<sup>117</sup>

## II. Weder Legalisierungswirkung der DDR-Erlaubnisse für das gesamte Bundesgebiet noch für das Internet

Derzeit bestehen immer noch vier Erlaubnisse aus Zeiten der Existenz der DDR. Diese vier DDR-Erlaubnisse bleiben gemäß Art. 19 Einigungsvertrag wirksam,

---

inländischen Glücksspielaufsichtsbehörden eine Erlaubnis erteilen können. Diese sind teils bundesrechtlich, teils landesrechtlich geregelt: *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 1; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 80ff.; *Lippert*, JA 2012, 124f.; *Steeermann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 1; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258ff. Die Hauptrechtsgrundlage für die Erteilung von Erlaubnissen für die Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen stellt in den Bundesländern, die ihn ratifiziert haben, der GlüStV 2012 dar, in Verbindung mit dem Ausführungsgesetzen hierzu der Bundesländer, deren Spielhallengesetzen – soweit vorhanden – sowie den Spielbankgesetzen. In Schleswig-Holstein ergab sich die Erlaubnisfähigkeit von öffentlichen Glücksspielen bis zu dessen Aufhebung durch den schleswig-holsteinischen Landtag und dem Beitritt zum GlüStV2012 aus dem GlüG SH, dem SpielhG SH sowie dem SpielbG SH: *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltdhandbuch IT-Recht, Teil 10. G. IV. 6. Rn. 367; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 19ff.; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 83f.; *Heine*, in Schöнке/Schröder, StGB, § 284 Rn. 18a; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 12; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 30ff.; *Steeermann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 1. Bundesrechtliche Rechtsgrundlagen für behördliche Erlaubnisse von öffentlichen Glücksspielen sind das Rennwett- und Lotteriegesezt (nachfolgend als „*RennwLottG*“ bezeichnet) bei Pferderennwetten und §§ 33c ff. Gewerbeordnung (nachfolgend als „*GewO*“ bezeichnet) in Verbindung mit der Spielverordnung (nachfolgend als „*SpielV*“ bezeichnet), für das Aufstellen von Geld- und Warenspielgeräten: *Beckemper*, in BeckOK StGB, § 284 Rn. 25f.; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 80f.; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 12; *Heine*, in Schöнке/Schröder, StGB, § 284 Rn. 19, 21.

117 BGH, Urteile vom 28.09.2011, I ZR 92/09, GRUR 2012, 193ff. Rn. 10, 13, 33ff.; I ZR 189/08, BeckRS 2011, 28520, Rn. 31ff.; *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 29; *Heine*, in Schöнке/Schröder, StGB, § 284 Rn. 22c.

entfalten jedoch nur für das Gebiet eine Legalisierungswirkung, für das sie ursprünglich erteilt wurden, mithin maximal für das Gebiet der ehemaligen DDR. Der Einigungsvertrag hat nicht zu einer Ausweitung des inhaltlichen und örtlichen Geltungsbereichs geführt. Die Legalisierungswirkung erstreckt sich daher nicht auf die alten Bundesländer. Die vier DDR-Genehmigungen gelten ferner nicht für die Online-Veranstaltung und –Vermittlung von Sportwetten, da die DDR-Behörden sie nur für die stationäre Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten erteilt hatten.<sup>118</sup>

## B. Zivilrechtliche Regelungen zum Glücksspiel

Bürgerlichrechtliche Normen zum Glücksspiel beinhalten die §§ 762 und 763 BGB. Wettbewerbsrechtlich sind die §§ 3, 3a UWG n. F. für das Glücksspiel relevant.

### I. Bürgerlichrechtliche Normen zum Glücksspiel

Keine Rechtsgrundlage zur behördlichen Erlaubnis von öffentlichen Glücksspielen stellen die §§ 762 und 763 BGB dar. Diese dienen aber dennoch der Steuerung von Glücksspielen. Auch diese Regelungen sollen die allgemeine Spielleidenschaft eindämmen und den Spieler vor den unkalkulierbaren Gefahren von Glücksspielverträgen schützen.<sup>119</sup> Gem. § 762 Abs. 1 S. 1 BGB begründen (öff. u. nicht öff.) Glücksspiele keine Verbindlichkeiten. Es entsteht kein Schuldverhältnis und somit für keine Partei ein Erfüllungsanspruch. Forderungen aus Glücksspiel können nicht eingeklagt werden. Ebenso ausgeschlossen sind Schadensersatzansprüche statt der Leistung sowie die Aufrechnung mit Spielforderungen. Erfüllungs- u. Schadensersatzansprüche statt der Leistung können ferner mangels Entstehung nicht wirksam besichert werden.<sup>120</sup> Gem. § 762 Abs. 1 S. 2 BGB kann allerdings das aufgrund eines Glücksspiels mit Tilgungswirkung Geleistete nicht unter dem Gesichtspunkt einer ungerechtfertigten Bereicherung zurückgefordert werden. Dies

---

118 BGH, Urteile vom 28.09.2011, I ZR 92/09, GRUR 2012, 193ff. Rn. 22ff.; I ZR 189/08, BeckRS 2011, 28520, Rn. 21ff.; I ZR 30/10 Rn. 29ff.; *Dietlein*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 6; *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 18; *Hambach/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB, Rn. 96; *Holzsnagel/Ricke*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/07, MMR 2006, 303; *Kühl*, in *Lackner/Kühl*, StGB, § 284 Rn. 12.

119 *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 7; *Habersack*, in *Münchener Kommentar zum BGB*, § 762 Rn. 1; *Janoschek*, in *BeckOK BGB*, § 762 Rn. 1; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 1; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 1.

120 *Habersack*, in *Münchener Kommentar zum BGB*, § 762 Rn. 18; *Janoschek*, in *BeckOK BGB*, § 762 Rn. 6f.; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 6–8; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 5f.

gilt – abweichend von § 814 BGB – selbst dann, wenn die Leistung in Unkenntnis der Unverbindlichkeit erfolgte.<sup>121</sup> § 762 Abs. 2 BGB erstreckt die Geltung der Vorschriften des Abs. 1 auf Vereinbarungen, die der Schuldner zum Zweck der Erfüllung eingeht, und zwar nicht nur auf solche, die der Schuldner erfüllungshalber eingeht, sondern auch auf solche, die an Erfüllungsstatt erfolgen. Diese Norm stellt daher eine Ausnahme von Abs. 1 S. 2 dar. Insbes. hebt § 762 Abs. 2 die Unwirksamkeit von Schuldanerkenntnissen gem. § 781 BGB hervor. Erfasst sind außerdem bspw. auch Schuldversprechen nach § 780 BGB, Umwandlungen einer Spielschuld in ein Darlehen, Schuldumschaffungen od. Ausstellungen eines Wechsels od. eines Schecks. Der Schuldner kann eine Schuldurkunde zurückfordern.<sup>122</sup> § 762 BGB greift nicht nur bei Glücksspielen sondern auch bei Gewinnspielen, nicht aber bei Preisausschreiben i. S. d. § 661 BGB ein, sodass auch bei Gewinnspielen zwar der Spielvertrag wirksam, aber der Gewinn nicht einklagbar ist.<sup>123</sup>

Gem. § 763 S. 1 BGB gilt jedoch bei staatlich genehmigten Lotterie- u. Auspielungsverträgen etwas Anderes. Dabei entstehen rechtswirksame einklagbare Forderungen.<sup>124</sup> Diese Regelung geht davon aus, dass aufgrund der staatlichen Kontrolle mit einem geordneten Spielablauf zu rechnen ist und soll den Spielbetrieb in geordnete Bahnen lenken sowie gemeinnützigen Zwecken dienlich sein. Eine aus Spielen in ausländischen Lotterien resultierende Forderung ist nur einklagbar, wenn der Vertrieb im Inland genehmigt war.<sup>125</sup> Die Bestimmung d. § 763 S. 1 BGB ist auf alle anderen Formen des staatl. genehmigten öff. Glücksspiels entsprechend anwendbar, sodass bei Verträgen über behördlich genehmigte öff. Glücksspiele immer voll wirksame, einklagbare Forderungen entstehen.<sup>126</sup> Eine Ausnahme hiervon gilt bei trotz Spielersperre abgeschlossenen Verträgen. Hierbei können die Parteien Einsätze und Gewinne nicht fordern. Im Falle einer bereits erfolgten Leistung müssen sie diese gem. §§ 812ff. BGB zurückerstatten.<sup>127</sup> Für Pferdewetten gilt die

---

121 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 3; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 8; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 9; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 6.

122 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 21, 25f.; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 10; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 8; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 7f.

123 *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 199.

124 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 763 Rn. 14; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 763 Rn. 6; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 763 Rn. 1, 3; *Palandt/Sprau*, BGB, § 763 Rn. 1; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 194.

125 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 1, § 763 Rn. 1f.; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 763 Rn. 1; *Palandt/Sprau*, BGB, § 763 Rn. 1.

126 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 763 Rn. 7; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 763 Rn. 3; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 763 Rn. 3; *Palandt/Sprau*, BGB, § 763 Rn. 1; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 194.

127 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 19; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 763 Rn. 3; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 9; a. A.: *Janoschek*, in BeckOK

Sonderregelung des § 4 Abs. 2 S. 1 RennwLottG. Hiernach ist die Wette für das Totalisatorunternehmen sowie für den Buchmacher ab Aushändigung des Wettscheins verbindlich. Der Kunde hat gegen diese im Falle eines Gewinns einen einklagbaren Anspruch. Für die Ansprüche des Totalisatorunternehmens sowie des Buchmachers gegen den Kunden gilt § 762 BGB. Rückständige Einsätze des Kunden sind nicht einklagbar, und dieser kann geleistete Einsätze nicht zurückfordern. Die Totalisatorunternehmen und Buchmacher können nicht geleistete Einsätze mit Gewinnen verrechnen, § 4 Abs. 2 S. 3 RennwLottG.<sup>128</sup>

Verträge über öff. Glücksspiele, die mangels behördlicher Erlaubnis des öff. Glücksspiels gegen § 284ff. StGB verstoßen, sind gem. § 134 BGB nichtig. Dasselbe gilt bei Verstößen gegen einzelne Spielverbote bei behördlich zugelassenen öff. Glücksspielen, sowie bei Spielgeschäften, die von den behördlich genehmigten Spielbedingungen abweichen.<sup>129</sup> Spielverträge können gem. § 138 BGB sittenwidrig und somit ebenfalls nichtig sein, wenn sie unter Ausnutzung der Unerfahrenheit, des Leichtsinns oder einer Zwangslage eines Beteiligten zustande kamen.<sup>130</sup> Bei nichtigen Verträgen kann das Geleistete gem. §§ 812ff. BGB zurückgefordert werden. Allerdings führt § 817 S. 2 BGB regelmäßig zum Scheitern eines solchen Anspruchs, da gem. § 285 StGB auch die Beteiligung an behördlich nicht genehmigten öff. Glücksspielen strafbar ist. Dies gilt allerdings nicht für die Beteiligung an behördlich nicht genehmigten Lotterien und Ausspielungen, da § 287 StGB nur die Veranstaltung dieser unter Strafe stellt, nicht aber die Beteiligung hieran.<sup>131</sup>

## II. Für das Glücksspiel relevante Normen des Wettbewerbsrechts

Für das Glücksspiel relevante wettbewerbsrechtliche Normen enthält das UWG. §§ 284, 285 u. 287 StGB, der GlüStV 2012 sowie die Ausführungsgesetze hierzu, das GlüG SH, die §§ 33c ff. GewO, § 6 Abs. 2 JuSchG u. das RennwLottG sind

---

BGB, § 763 Rn. 5: der prüf- und damit schutzpflichtige Glücksspielanbieter sei schadensersatzpflichtig.

128 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 763 Rn. 19; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 763 Rn. 5; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 196; *Steegmann*, RennwLottG, § 4 Rn. 2.

129 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 13ff.; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 17; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 1, 10; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 9; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 194.

130 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 17; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 17; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 1, 10; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 9.

131 *Habersack*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 762 Rn. 14, 21, 24; *Janoschek*, in BeckOK BGB, § 762 Rn. 18; *Jauernig/Stadler*, BGB, § 762 Rn. 1, 10; *Palandt/Sprau*, BGB, § 762 Rn. 9.

Marktverhaltensregelungen.<sup>132</sup> Eine Marktverhaltensregelung i. S. d. § 3a UWG n. F. ist jede gesetzliche Vorschrift i. S. d. Art. 2 EGBGB mit innerstaatlicher Geltung, die zumind. auch dazu bestimmt ist, das Marktverhalten im Interesse der Marktteilnehmer zu regeln.<sup>133</sup> Das Marktverhalten regeln solche Vorschriften, die Angebot u. Nachfrage von Waren od. Dienstleistungen, einschließlich der Werbung hierfür, sowie die Durchführung der Erbringung der Leistungen und die Beteiligung hieran zum Gegenstand haben.<sup>134</sup> Sie regeln das Marktverhalten im Interesse der Marktteilnehmer, wenn sie dazu bestimmt sind, die marktbezogenen Interessen, Rechte u. Rechtsgüter der Mitbewerber, der Verbraucher oder sonstigen Marktteilnehmer zu schützen.<sup>135</sup> §§ 284, 285 u. 287 StGB, der GlüStV 2012, die Ausführungsgesetze hierzu, das GlüG SH, die §§ 33c ff. GewO, § 6 Abs. 2 JuSchG u. das RennwLottG sind innerstaatl. geltende formelle Gesetze; der GlüStV 2012 erlangte durch die Ratifizierung in den Landesparlamenten den Rang eines formellen Gesetzes. Sie regeln das Angebot von Glücksspielen, deren Durchführung sowie die Beteiligung hieran. Die Regelungen bezwecken v. a. den Schutz der Verbraucher. Diese sollen vor den Folgen von Spielsucht, irreführender Werbung u. unsachlicher Beeinflussung sowie betrügerischen Machenschaften u. Begleitkriminalität, mithin unter marktbezogenen Interessen, geschützt werden.<sup>136</sup> Ein spürbarer Verstoß gegen die genannten Regelungen führt gem. §§ 3 Abs. 1, 3a UWG n. F. zur Unlauterkeit der betreffenden geschäftlichen Handlung. Mitbewerber, Berufsverbände, qualifizierte Verbrauchereinrichtungen sowie die Industrie-, Handels- u. Handwerkskammern können vom Verletzer gem. § 8 UWG Beseitigung und Unterlassung, sowie bei schuldhaftem Handeln gem. § 9 UWG auch Schadensersatz verlangen. Bei einer

---

132 BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „*digibet*“, S. 6 Rn. 11; *Hettich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 Nr. 11 UWG, Rn. 34ff., 38ff.; *Ohly*, in Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3a Rn. 85; OLG Köln, Urteil vom 30.11.2012, Az.: 6 U 114/10 – „*Bundesweites Glücksspielverbot im Internet*“, BeckRS 2013, 00578, S. 5 B. I. 2.); OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11 – „*Veranstaltung und Vermittlung von Internetglücksspielen in Sachsen-Anhalt ab dem 01.01.2008 begründet keine wettbewerbsrechtlichen Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche*“, ZfWG 2012, 433ff. (zu § 4 Abs. 4 S. 437, zu §§ 4 Abs. 1 und 5 Abs. 3 S. 438); *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 194.

133 *Hettich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 Nr. 11 UWG, Rn. 34; *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 3a UWG Rn. 1.52 u. 1.61; *Ohly*, in Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3a UWG Rn. 12 u. 14; v. *Jagow*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 3a Rn. 22.

134 *Hettich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 Nr. 11 UWG, Rn. 34; *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 3a UWG Rn. 1.62; *Ohly*, in Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3a UWG Rn. 15; v. *Jagow*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 3a Rn. 25ff.

135 *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 3a UWG Rn. 1.63ff.; *Ohly*, in Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3a UWG Rn. 21; v. *Jagow*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 3a Rn. 23f.

136 § 1 GlüStV 2012, § 1 GlüG SH; *Ohly*, in Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3a UWG Rn. 85.

vorsätzlichen Zuwiderhandlung, die zu einer Gewinnerzielung zu Lasten einer Vielzahl von Abnehmern führt, können die Berufsverbände, die qualifizierten Verbrauchereinrichtungen sowie die Industrie-, Handels- u. Handwerkskammern die Verletzer auf Herausgabe des Gewinns an den Bundeshaushalt (Gewinnabschöpfung) in Anspruch nehmen.<sup>137</sup>

---

137 Köhler, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 3a UWG Rn. 1.339ff.; OLG Köln, Urteil vom 30.11.2012, Az.: 6 U 114/10 – „Bundesweites Glücksspielverbot im Internet“, BeckRS 2013, 00578, S. 2 Tenor I., S. 5 B. I. 2.), S. 7 B. I. 4.); Raitz von Frenzt/Masch, ZUM 2006, 189, 194.



## **Teil II: Das Glücksspielverwaltungsrecht sowie seine Verfassungs- und Europarechtskonformität**

Der folgende Hauptteil dieser Untersuchung beschäftigt sich mit dem Inhalt des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH. Ferner verdeutlichen Ausführungen zu einem Praxisbeispiel die Auswirkungen der Regulierungsunterschiede. Ebenfalls enthalten sind Ausführungen zur bundesrechtlichen Glücksspielregulierung. Darauf folgt eine Untersuchung der Verfassungs- und Europarechtskonformität des Glücksspielverwaltungsrechts insgesamt. Im Anschluss daran findet sich eine wirtschaftliche Analyse des Glücksspielrechts. Den folgenden Hauptteil abschließend unternimmt diese Untersuchung den Versuch, einen verfassungsgemäßen und europarechtskonformen Regelungsvorschlag zu unterbreiten, der auch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten Rechnung trägt.



# Kapitel 1: Der Inhalt des Glücksspielstaatsvertrags 2012 sowie des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein

Zunächst erfolgt die Analyse des Inhalts des GlüStV 2012, danach die Analyse des Inhalts des GlüG SH. Daran schließen sich Ausführungen zu den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates an. Hiernach findet sich eine Zusammenfassung der Unterschiede zwischen den beiden Regulierungsmodellen, gefolgt von der Erklärung, warum der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 unwirksam ist. Den Abschluss dieses Kapitels bildet ein Praxisbeispiel, das die Auswirkungen der Regulierungsunterschiede in der Praxis verdeutlichen soll.

## A. Der Glücksspielstaatsvertrag 2012

Der GlüStV 2012<sup>138</sup> hat im Vergleich zum GlüStV 2008 einen erweiterten Anwendungsbereich, und modifizierte Zielbestimmungen. Ebenso wie der GlüStV 2008, normiert § 4 GlüStV 2012 in seinen Abs. 1 bis 3 eine Erlaubnispflicht für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen. Die §§ 6–8 GlüStV 2012 enthalten spielerischützende Vorschriften. Hinsichtlich von Lotterieveranstaltungen hält der GlüStV 2012 am grundsätzlichen Staatsmonopol fest. Ausnahmen sind nur im selben engen Umfang möglich, wie bereits nach dem GlüStV 2008. Die Vermittlung von Lotterien unterliegt weiterhin auch im stationären Bereich vollumfänglich einem Erlaubniserfordernis. Neu ist die Möglichkeit der Erlaubniserteilung für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien über das Internet unter strengen Voraussetzungen. Hierfür ist die Einholung einer gesonderten Erlaubnis erforderlich. Die Veranstaltung von Sportwetten unterliegt einem strengen Konzessionsmodell mit einer beschränkten Anzahl von Konzessionsnehmern. Diese können die von ihnen veranstalteten Sportwetten entweder online oder stationär über Wettvermittlungsstellen vertreiben. Online-Casinospiele bleiben verboten. Den Spielbanken kommt immer noch ein Monopol auf Casinospiele zu. Der GlüStV 2012 nähert die Regulierung von Pferdewetten derjenigen von Sportwetten an, und normiert ein zusätzliches Genehmigungserfordernis für Spielhallen. Die Werberegulungen folgen im Vergleich zum GlüStV 2008 einem neuen Konzept, und fallen weniger streng aus als bisher. Insbesondere ist Werbung für Glücksspiele auch wieder im Fernsehen und im Internet unter strengen Voraussetzungen zulässig. Allerdings ist hierfür eine zusätzliche Erlaubnis erforderlich. Außerdem sieht der GlüStV 2012 eine Evaluierungspflicht sowie eine Befristung vor.

---

138 Soweit nachfolgend bei zitierten §§ keine Gesetzesangabe beigefügt ist, handelt es sich um solche des GlüStV 2012.

## I. Der Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Der GlüStV 2012 hat einen weiteren Anwendungsbereich, als der GlüStV 2008.<sup>139</sup> Die Vorgaben des § 8a RStV respektierende Gewinnspiele im Rundfunk fallen allerdings nicht mehr hierunter.<sup>140</sup>

### 1. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs im Vergleich zum Glücksspielstaatsvertrag 2008

Der Anwendungsbereich des GlüStV 2012 ist weiter, als der Anwendungsbereich des GlüStV 2008.<sup>141</sup> Nach § 2 Abs. 1 umfasst der Anwendungsbereich die Veranstaltung, Durchführung u. Vermittlung von öff. Glücksspielen. § 2 Abs. 2 bis 6 schränken d. Anwendbarkeit für Spielbanken, Spielhallen, Gaststätten u. Wettannahmestellen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, u. für Pferdewetten auf bestimmte Vorschriften ein. Damit ist aber zugleich geregelt, dass der GlüStV 2012 eben auch für diese Arten von Glücksspiel gilt, und nicht nur für Lotterien und Ausspielungen sowie für Sportwetten.<sup>142</sup> Der Anwendungsbereich des

---

139 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 1; *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 1; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255ff.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.

140 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 29; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 24; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919.

141 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255ff.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.

142 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 9; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 13f., 15ff., 23ff., 26ff.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht,

GlüStV 2008 umfasste nur Lotterien und Ausspielungen, Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses, Sportwetten und Spielbanken. Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, sowie Pferdewetten waren von ihm nicht erfasst.<sup>143</sup> Die Erweiterung des Anwendungsbereichs erfolgte aufgrund der Rechtsprechung des EuGH zur Gesamtkohärenz der Glücksspielregulierung.<sup>144</sup>

## 2. Gewinnspiele im Rundfunk und in Telemedien

Der GlüStV 2012 ist auf Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien nicht mehr anwendbar, sofern für die Teilnahme hieran keine höheren Entgelte als 50 Ct. zu entrichten sind. Eine erste Entscheidung zu diesem Problemkreis seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 hat der BayVGh erlassen. Weitere Anforderungen an Gewinnspiele in Rundfunk u. Telemedien ergeben sich aus den §§ 8a u. 58 Abs. 4 RStV sowie aus der Gewinnspielsatzung.

### a. Keine Anwendbarkeit des Glücksspielstaatsvertrags 2012 auf Gewinnspiele in Rundfunk- und Telemedien, sofern für die Teilnahme hieran kein höheres Entgelt, als 50 Cent zu entrichten ist

Die Anwendbarkeit des GlüStV 2008 auf Gewinnspiele im Rundfunk und in Telemedien war umstritten.<sup>145</sup> Diese Frage hat der GlüStV 2012 geklärt. Gewinnspiele

---

§ 2 Rn. 1, 11, 14, 17, 21; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5, 8f.; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255ff.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.

143 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 1; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5, 8f.; *Homepage der Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein (LSSH)*, Unterseite zu Glücksspielautomaten: <http://www.lssh.de/index.php/gluecksspielhilfe/automaten>; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255ff.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.

144 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 9; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 1; *Boley/Pfütze*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 1; *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 1; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5, 8f.; *Lippert*, JA 2012, 124ff.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255ff.

145 BayVGh, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 20f.; *Boley/Pfütze*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 29;

im Rundfunk, die sich innerhalb der von § 8a RStV vorgegebenen Grenzen halten, nimmt der GlüStV 2012 in § 2 Abs. 6 ausdrücklich von seiner Geltung aus.<sup>146</sup> Erst wenn Gewinnspiele die Grenzen des § 8a RStV nicht einhalten, weil ein höheres Entgelt als 50 Ct. hierfür zu entrichten ist, kommt der GlüStV 2012 zur Anwendung. Denn bei solchen Spielen handelt es sich wegen der Erforderlichkeit der Entrichtung eines erheblichen Entgelts nicht mehr um Gewinnspiele, sondern um Glücksspiele.<sup>147</sup>

Der GlüStV 2012 beansprucht aber weiterhin Geltung für Gewinnspiele in Telemedien gem. § 58 Abs. 4 RStV, auf die § 8a RStV entsprechend anwendbar ist.<sup>148</sup> § 2 Abs. 6 GlüStV ist eine rein deklaratorische Norm, wenn die nach § 8a RStV max. zulässigen Höchsteinsätze von 50 Ct. keine erheblichen Einsätze sind. Dann stellen Gewinnspiele im Rundfunk, die sich innerhalb der von § 8a RStV vorgesehenen Grenzen bewegen, keine Glücksspiele i. S. d. GlüStV 2012 dar. Bei dieser Annahme fallen aber auch konsequenter Weise Gewinnspiele in Telemedien, bei denen keine höheren Einsätze als Ct 50 zu erbringen sind, nicht in den Anwendungsbereich des GlüStV 2012.<sup>149</sup>

Nach § 8 der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten besteht ein Verbot der Aufforderung zur wiederholten Teilnahme an Gewinnspielen in Rundfunk u. Telemedien sowie des Setzens von besonderen diesbzgl. Anreizen. Dieses Verbot

- 
- Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 34; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 8.
- 146 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; BayVGh, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 29; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 24; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 9.
- 147 BayVGh, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 14ff.; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 32; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 27; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 35; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 8.
- 148 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 30; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 Rn. 29; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 9.
- 149 BayVGh, Urteil vom 12.12.2012, Az. 7 BV 12.968, Rn. 14ff.; *Boley/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 2 Rn. 30; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h GewO Rn. 35; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 10.

soll verhindern, dass die Summierung mehrerer unerheblicher Einsätze zu einem erheblichen Entgelt i. S. d. Glücksspieldefinition, und damit zu einem verbotenen öff. Glücksspiel führt.<sup>150</sup> Danach sind insbes. der Vergleich zw. Teilnahmeentgelt u. Gewinnsumme, Hinweise auf erhöhte Gewinnmöglichkeiten bei Mehrfachteilnahme sowie Darstellungen des Gewinns als Lösung für persönliche Notsituationen unzulässig. Gleiches gilt für Vergünstigungen, die einen Anreiz zur Mehrfachteilnahme darstellen.<sup>151</sup>

#### *b. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12.12.2012*

In seinem Urteil vom 12.12.2012<sup>152</sup> entschied der BayVGH, dass die Begrenzung des Teilnahmeentgelts für Gewinnspiele im Fernsehen auf 50 Ct. des § 8a Abs. 1 S. 6 RStV auch dann gilt, wenn die bundesweit ausgestrahlte Fernsehendung in Österreich empfangen werden kann und der private Rundfunkveranstalter für Anrufe aus Österreich eine gesonderte Telefonnummer geschaltet hat. Er urteilte, dass die in der Begrenzung des Teilnahmeentgelts liegende Beschränkung der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit durch das zwingende Allgemeininteresse an der Bekämpfung der Gefahren des Glücksspiels gerechtfertigt ist. Damit werde das im bundesweiten Fernsehen erlaubte Gewinnspiel vom unerlaubten öff. Glücksspiel abgegrenzt.

Die Klägerin war eine priv. Veranstalterin eines von der Beklagten rundfunkrechtlich genehmigten bundesweiten Fernsehprogramm, das auch in Österreich empfangbar war. In ihrer bundesweit ausgestrahlten Sendung „DSF Sportquiz“ vom 14.09.2009 verlangte die Klägerin für Teilnehmer aus Österreich an dem Sportquiz nicht nur ein Entgelt in Höhe von Ct 50, sondern i. H.v. Ct 70. Mit Bescheid vom 13.04.2011 stellte die Beklagte auf Grundlage eines entsprechenden Beschlusses der Kommission für Zulassung und Aufsicht nach dem RStV (ZAK) sowie nach vorheriger Anhörung der Klägerin die Unzulässigkeit fest. Sie missbilligte, dass die Klägerin durch dieses Verhalten gegen § 8a Abs. 1 S. 6 RStV verstoßen habe. Das Verwaltungsgericht München wies die hiergegen von der Klägerin erhobene Klage mit Urteil vom 19.01.2012 ab, ließ aber die Berufung zu, mit der die Klägerin

---

150 *Holzner/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 18; *Hopf/Braml*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8 GWS Rn. 3; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 12.

151 *Holzner/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 18; *Hopf/Braml*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8 GWS Rn. 1.

152 Az. 7 BV 12.968 – „Öffentliches Glücksspiel; Gewinnspiel im Fernsehen; rundfunkrechtliche Zulässigkeit; Begrenzung des Teilnahmeentgelts; Anrufer aus Österreich; unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit“

weiterhin eine Aufhebung des Bescheids der Beklagten vom 13.04.2011 begehrte. Der BayVGH wies diese jedoch zurück.<sup>153</sup>

Der BayVGH führt in den Entscheidungsgründen aus, die Feststellung der Unzulässigkeit und Missbilligung der Beklagten sei zu Recht erfolgt. Mit der Einführung des § 8a RStV habe der Gesetzgeber klargestellt, dass Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk zulässig sind, wenn nur ein Entgelt von bis zu Ct 50 einschließlich gesetzlich geltender MwSt. verlangt wird. Bei der Begrenzung des Teilnahmeentgelts auf Ct 50 habe sich der Gesetzgeber an den üblichen Portokosten für die Übersendung einer Postkarte od. eines Briefs orientiert, deren Höhe – bei Abgrenzung eines zulässigen Gewinnspiels im Rundfunk zum Straftatbestand des § 284 StGB der unerlaubten Veranstaltung eines öff. Glücksspiels – generell als unbedenklich angesehen werde. Der Gesetzgeber habe somit, namentlich um privaten Rundfunkveranstaltern eine rechtlich gesicherte weitere Finanzierungsmöglichkeit zu eröffnen, Gewinnspielsendungen u. Gewinnspiele im Rundfunk zwar ausdrücklich für zulässig erklärt, den Rundfunkveranstaltern aber gleichzeitig im Hinblick auf die gebotene Abgrenzung zum verbotenen öff. Glücksspiel auferlegt, für die Teilnahme nur ein Entgelt bis zu Ct 50 zu verlangen.<sup>154</sup>

Der BayVGH erläuterte, dass die vom Gesetzgeber mit der Regelung des § 8a RStV vorgenommene Klarstellung erforderlich ist, dass Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele im Rundfunk zulässig sind, wenn die Veranstalter nur ein Entgelt von bis zu Ct 50 einschließlich der gesetzlichen MwSt. für die Teilnahme verlangen. Ohne diese Regelung bewegten sich Gewinnspiele im Rundfunk in einem „Graubereich“ zwischen erlaubten Geschicklichkeitsspielen u. unerlaubten Glücksspielen. Der BayVGH argumentierte, in der Rspr. sei anerkannt, dass Gewinnspiele i. S. d. § 8a RStV, deren Teilnahmeentgelt max. Ct 50 beträgt, keine unerlaubten öff. Glücksspiele i. S. d. § 284 StGB sind, weil Teilnahmeentgelte von höchstens Ct 50 „glücksspielrechtlich unerheblich“ sind. Auch der Gesetzgeber des GlüStV 2012 habe nunmehr ausdrücklich geregelt, dass solche Gewinnspiele nur noch von § 8a RStV erfasst werden, und vom Anwendungsbereich des GlüStV 2012 ausgenommen sind. Die Einhaltung der Anforderungen des § 8a RStV, insbes. die Begrenzung des Teilnahmeentgelts auf max. Ct 50, diene damit der Abgrenzung des erlaubten Gewinnspiels im Rundfunk vom illegalen öff. Glücksspiel. Diese Abgrenzung greife unabhängig davon ein, ob das Geschicklichkeits- oder das Zufallselement überwiegt. Sie sollte nach der Auffassung des BayVGH diese schwierige Bewertung, welches Element überwiegt, entbehrlich machen.<sup>155</sup>

Der BayVGH urteilte, dass es unerheblich ist, dass die Klägerin für die Teilnehmer in Deutschland und in Österreich jeweils gesonderte Telefonnr. zum Zweck der Teilnahme geschaltet hat. Er erklärte, eine Aufspaltung des einheitlich veranstalteten Gewinnspiels, bei dem die Zuschauer und Teilnehmer sowohl aus Deutschland als

---

153 BayVGH, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Tenor, Rn. 1–11.

154 BayVGH, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 20.

155 BayVGH, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 21f.



auch aus Österreich bei der Ausspielung konkurrierten, widerspräche einer natürlichen Betrachtungsweise und wäre nicht nachvollziehbar. Unbeschadet dessen sei die Klägerin eine in Deutschland niedergelassene Rundfunkveranstalterin. Für sie gelte daher § 8a RStV ohne weiteres, solange sie Rundfunk in Deutschland veranstaltet u. verbreitet.<sup>156</sup>

*c. Weitere Anforderungen an Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien aus*

*§§ 8a, 58 Absatz 4 Rundfunkstaatsvertrag sowie aus der Gewinnspielsatzung*

Weitere Anforderungen an Gewinnspiele in Rundfunk und Telemedien ergeben sich aus den §§ 8a u. 58 Abs. 4 RStV sowie aus der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten. Sie unterliegen gem. §§ 8a, 58 Abs. 4 RStV einem Irreführungsverbot. Gemäß § 6 der Gewinnspielsatzung dürfen sie keine Angaben enthalten, die falsch oder widersprüchlich sind oder einen unrichtigen Eindruck vermitteln. Insbesondere die Vorspiegelung von Zeitdruck durch die unzutreffende Suggestion oder Ankündigung, das Sendungsende oder der Durchstellzeitpunkt sei nahe, ist unzulässig.<sup>157</sup>

Die Belange des Jugendschutzes sind zu wahren. Minderjährige unter 14 Jahren ist die Teilnahme am Gewinnspiel gem. § 3 der Gewinnspielsatzung vollständig zu versagen. Bei Minderjährigen zw. 14 u. 18 muss die entgeltliche Teilnahme ausgeschlossen sein. Dies ist durch Kontrollen zu gewährleisten. Hierauf ist ausdrücklich hinzuweisen. Gem. § 2 Nr. 4 Gewinnspielsatzung liegt ein entgeltliches Angebot vor, wenn die Teilnahmegebühren bei einem Telefonat Ct 14, bei einer SMS Ct 20 und bei einer postalischen Teilnahme die Kosten für eine Postkarte überschreiten. Gewinnspielsendungen sowie Gewinnspielfragen, die in besonderem Maße Kinder u. Jugendliche ansprechen, sind unzulässig. Hierzu zählt insbes. die Gewinnauslobung von Produkten, die auf Minderjährige einen besonderen Teilnahmeanreiz ausüben, bspw. von Kinderspielsachen. Teilnahmeaufforderungen, die sich ausschließlich oder ausdrücklich auch an Minderjährige richten, und deren Unerfahrenheit, Leichtgläubigkeit oder Spielleidenschaft ausnutzen, sind ebenfalls untersagt. Diese Regelung sichert das Teilnahmeverbot Minderjähriger ab.<sup>158</sup>

---

156 BayVGh, Urteil vom 12.12.2012, 7 BV 12.968, Rn. 24.

157 Anwendungs- und Auslegungsregeln zur Gewinnspielsatzung, 6.1.1 S. 5; *Holz-nagel/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 19; *Hopf/Braml*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 6 GWS Rn. 12; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 11.

158 Anwendungs- und Auslegungsregeln zur Gewinnspielsatzung, 3.1 S. 3; *Holz-nagel/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 20f.; *Hopf/Braml*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8 GWS Rn. 5ff.; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 15; *Verhaltensregeln des Deutschen Werberates für die Werbung mit und vor Kindern in Hörfunk und Fernsehen*, Fassung von 1998, Ziff. 5.

Ferner ist das Transparenzgebot zu befolgen. Insbesondere müssen nach § 11 der Gewinnspielsatzung kumulativ mündliche u. schriftliche ausdrückliche Hinweise über die in § 8a RStV genannten Informationen erfolgen.<sup>159</sup> Gemäß § 5 der Gewinnspielsatzung sind die vor Durchführung des Gewinnspiels aufzustellenden Teilnahmebedingungen im Internet und im Videotext zu veröffentlichen. Die Teilnahmebedingungen müssen über alle wesentlichen spielbezogenen Aspekte informieren, auch über eine mögliche Befragung vor der Durchstellung ins Studio. Alle Teilnehmer müssen die gleichen Auswahlchancen haben. Die Teilnahmebedingungen müssen die Auswahlchancen und den Auswahlmechanismus transparent darstellen.<sup>160</sup> Ein Genehmigungserfordernis besteht nach § 8a RStV nicht.

## II. Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Die fünfzehn unterzeichnenden Bundesländer haben die Zielausrichtung des GlüStV 2012 im Vergleich zum GlüStV 2008 modifiziert.<sup>161</sup> Die Ziele des GlüStV 2012 sind in dessen § 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 normiert. Im Vergleich zum GlüStV 2008 unverändert blieben die Ziele der Suchtprävention u. –Bekämpfung in Nr. 1 sowie der Gewährleistung des Jugend- u. Spielerschutzes in Nr. 3. Unverändert blieb ferner das Ziel der Sicherstellung einer ordnungsgem. Spieldurchführung, des Schutzes der Spieler vor Betrug und der Abwehr von Folge- u. Begleitkriminalität in Nr. 4.<sup>162</sup> Das Ziel in Nr. 2 der Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung durch ein begrenztes legales u. streng kontrolliertes Angebot erfuhr eine wichtige Ergänzung um den

---

159 Anwendungs- und Auslegungsregeln zur Gewinnspielsatzung, 11.1.1 S. 13; *Holz-nagel/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 17; *Liesching/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8a RStV Rn. 20f.; *Schmieder*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 8a RStV Rn. 10.

160 Anwendungs- und Auslegungsregeln zur Gewinnspielsatzung, 5.1 S. 3f.; *Holz-nagel/Jahn*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 8a RStV Rn. 17; *Hopf/Braml*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GWS Rn. 1ff.

161 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 3; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 2; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

162 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 3; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 2; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

zentralen Aspekt der Bekämpfung der Entstehung u. Ausbreitung von Schwarzmärkten.<sup>163</sup> Die Kanalisierung soll nicht nur die Lenkung der Nachfrage d. Spieler weg von den illegalen hin zu den legalen Angeboten, sondern auch weg von den Spielen mit einem hohen hin zu solchen mit einem geringeren Suchtpotential bewirken.<sup>164</sup> Gänzlich neu ist das Ziel der Vorbeugung vor Gefahren für die Integrität d. sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten u. Vermitteln von Sportwetten in Nr. 5.<sup>165</sup> Alle in den Nr. 1–5 genannten Ziele sind nun gleichrangig.<sup>166</sup> Im GlüStV 2008 war das Ziel der Nr. 1 vorrangig vor den Zielen der Nr. 2–4.<sup>167</sup> Der Grund für diese Modifizierungen ist eine Reaktion auf die Rspr. des EuGH sowie die damit einhergehende Abkehr vom Staatsmonopol hin zu einem beschränkten Konzessionsmodell bei Sportwetten.<sup>168</sup> Ferner fügten die Bundesländer den Zielvorgaben in § 1 S. 1

---

163 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 3; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 2; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

164 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17f., 21; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 59; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 4; *Lippert*, JA 2012, 124, 125.

165 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2f.; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 74; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 18; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

166 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 2; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 32ff.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Lippert*, JA 2012, 124, 125; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918.

167 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 32; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Haltern*, ZfWG 2011, 13; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918.

168 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum*

einen neuen programmatischen S. 2 hinzu. Hiernach sind für eine kohärente u. konsistente Zielerreichung für die unterschiedlichen Glücksspielarten differenzierte Maßnahmen vorzusehen, um bei einer sektoralen Betrachtung deren unterschiedlichen spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- u. Kriminalitätsgefährdungspotentialen gerecht zu werden.<sup>169</sup>

### III. Die Erlaubnispflicht des § 4 Absätze 1 und 3 Glücksspielstaatsvertrag 2012

§ 4 Abs. 1 S. 1 statuiert als zentrale Grundnorm eine allgemeine Erlaubnispflicht, nach der das Veranstellen und Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen nur mit einer behördlichen Erlaubnis zulässig ist. § 4 Abs. 1 S. 2 verbietet das Veranstellen und Vermitteln (nachfolgend gemeinsam als „Anbieten“ bezeichnet) von öffentlichen Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis. Hierbei handelt es sich um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.<sup>170</sup> Wegen der Sozialschädlichkeit von öffentlichem Glücksspiel gibt es keine dem Grundsatz der Gewerbefreiheit in § 1 GewO entsprechende allgemeine Glücksspielfreiheit, nach der Glücksspiel grundsätzlich erlaubt wäre, und nur eine präventive Kontrolle stattfände, bei der die Erlaubnisvoraussetzungen geprüft werden, und bei deren Vorliegen die Erlaubnis zwingend zu erteilen wäre. Vielmehr ist öffentliches Glücksspiel grundsätzlich verboten und kann nur ausnahmsweise, unter strengen Voraussetzungen erlaubt werden.<sup>171</sup> Alle Länder bis auf Berlin haben einen Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen, der einen vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß gegen das Verbot

---

*Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 37; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

169 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 17, 21; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 1 GlüStV Rn. 77f.; *Bornemann*, K&R 2012, 653; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 Rn. 5; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

170 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 6; *Lippert*, JA 2012, 124; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Hoeller*, ISA-GUIDE, Artikel 52364 vom 13.08.2012; *Jarass*, ZfWG 2013, 1, 2; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919f.; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 22.

171 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 6; *Lippert*, JA 2012, 124; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2919f.; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 17.

des Anbieters von öffentlichem Glücksspiel ohne behördliche Erlaubnis mit einem Bußgeld bis zu 500.000 Euro belegt.<sup>172</sup>

Gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 dürfen die Glücksspielaufsichtsbehörden eine Vermittlungserlaubnis nur für die Vermittlung von nach dem GlüStV 2012 erlaubten öffentlichen Glücksspielen erteilen. Nach § 4 Abs. 2 S. 3 besteht kein Anspruch auf die Erteilung einer Ausnahmeerlaubnis für das Anbieten von öffentlichen Glücksspielen. Vielmehr steht die Befreiung von dem repressiven Verbot im Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>173</sup> Dementsprechend enthält § 4 keine Regelung für eine gebundene Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahmeerlaubnis zwingend zu erteilen ist. § 4 Abs. 2 S. 1 regelt dagegen aber, dass die Erlaubnis zwingend zu versagen ist, wenn das Anbieten des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwider läuft.

Weitere Erlaubnisvoraussetzungen, ohne deren Vorliegen die Erlaubnis zwingend zu versagen ist, enthält § 4 Abs. 3. Hiernach darf das Glücksspielangebot den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwider laufen. Die Glücksspielveranstalter und -Vermittler (nachfolgend gemeinsam als „*Glücksspielanbieter*“ bezeichnet)

---

172 § 48 Abs. 1 Nr. 1 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BaWü); Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (BayAGGlüStV); § 16 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland für öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg (Brandenburgisches Glücksspielausführungsgesetz – BbgGlüAG); § 16 Abs. 1 Nr. 1 Bremisches Glücksspielgesetz (BremGlüG); § 18 Abs. 1 Nr. 1 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Hamburgisches Glücksspieländerungsstaatsvertrags-Ausführungsgesetz – HmbGlüÄndStVAG); § 18 Abs. 1 Nr. 1 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG); § 21 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages Mecklenburg-Vorpommern (Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz – GlüStVAG M-V); § 26 Abs. 1 Nr. 1 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGlüSpG); § 23 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages Nordrhein-Westfalen (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW); § 16 Abs. 1 Nr. 1 Landesgesetz Rheinland-Pfalz zu dem ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (Landesglücksspielgesetz – LGlüG RPF); § 15 Abs. 1 Nr. 1 Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AG GlüStV-Saar); § 20 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaats Sachsen (Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag – SächGlüStVAG); § 20 Abs. 1 Nr. 1 Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Glücksspielgesetz – GlüG LSA); § 10 Abs. 1 Nr. 1 Thüringer Glücksspielgesetz (Thü-GlüG).

173 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 55ff.; *Hoeller*, ISA-GUIDE, Artikel 52364 vom 13.08.2012; *Lippert*, JA 2012, 124; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 51.

müssen sicherstellen, dass Minderjährige, deren Teilnahme an Glücksspielen verboten ist, hiervon ausgeschlossen sind. Dies ist nicht nur ein Programmsatz. Die Glücksspielanbieter müssen dies nach der Rechtsprechung im Sinne einer absoluten Sicherstellungspflicht quasi garantieren. Minderjährige müssen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von der Teilnahme am Glücksspiel ausgeschlossen sein.<sup>174</sup> Die h. A. in der Literatur vertritt hingegen die Ansicht, dies verlange Unmögliches von den Glücksspielanbietern. Die Vorschrift müsse relativ ausgelegt werden und statuiere lediglich eine Pflicht, alle vernünftigerweise möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um die Verhinderung der Glücksspielteilnahme Minderjähriger nach dem jeweils aktuellen Schutzmaßstab zu gewährleisten.<sup>175</sup> Alle Länder haben einen Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen, nach dem Glücksspielanbieter, die vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 4 Abs. 3 Minderjährige teilnehmen lassen, ein Bußgeld von bis zu 500.000 Euro auferlegt bekommen können.<sup>176</sup>

#### **IV. Die spielerischützenden Vorschriften der §§ 6–8 Glücksspielstaatsvertrag 2012**

Die §§ 6 bis 8 sehen zum Zweck einer aktiven Spielsuchtprävention zusätzliche Pflichten zum Schutz der Spieler vor, die von allen Glücksspielanbietern zu beachten sind.<sup>177</sup>

##### *1. Die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts nach § 6 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

§ 6 statuiert die Verpflichtung der Glücksspielanbieter zur Anhaltung der Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel sowie zur Vorbeugung der Entstehung von

---

174 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 73ff.; *Bovelet-Schober*, ZfWG 2013, 77ff.; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 62ff.

175 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 73–75; *Bovelet-Schober*, ZfWG 2013, 77, 81.

176 § 48 Abs. 1 Nr. 2 LGlüG BaWü; Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 BayAGGlüStV; § 17 Abs. 1 Nr. 1 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag Berlin (AG GlüStV BLN); § 16 Abs. 1 Nr. 2 BbgGlüAG; § 16 Abs. 1 Nr. 2 BremGlüG; § 18 Abs. 1 Nr. 2 HmbGlüÄndStVAG; § 18 Abs. 1 Nr. 2 HGlüG; § 21 Abs. 1 Nr. 2 GlüStVAG M-V; § 26 Abs. 1 Nr. 4 NGlÜSpG; § 23 Abs. 1 Nr. 2 AG GlüStV NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 2 LGlüG RPF; § 15 Abs. 1 Nr. 4 AG GlüStV-Saar; § 20 Abs. 1 Nr. 3 Säch-GlüStVAG; § 20 Abs. 1 Nr. 3 GlüG LSA; § 10 Abs. 1 Nr. 2 ThüGlüG.

177 *Dietlein/Thiel/Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 6 Rn. 2, § 7 Rn. 1, § 8 Rn. 4; *Pfundstein*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 6 GlüStV Rn. 1f., § 7 GlüStV Rn. 1, § 8 Rn. 2.

Spielsucht (S. 1). Zu diesem Zweck müssen sie ein Sozialkonzept entwickeln, ihr Personal schulen, und die Vorgaben der im Anhang zum GlüStV 2012 befindlichen Richtlinien zur Prävention von Spielsucht erfüllen (S. 2). Die Richtlinien konkretisieren und ergänzen die Grundpflicht aus S. 1.<sup>178</sup>

## 2. Aufklärungspflichten nach § 7 Glücksspielstaatsvertrag 2012

Zu Zwecken der Transparenz bei spielrelevanten Informationen, Suchtrisiken und Möglichkeiten der Beratung und Therapie sowie bei dem Verbot der Spielteilnahme Minderjähriger, ordnet § 7 Abs. 1 S. 1 entsprechende proaktive Aufklärungspflichten an.<sup>179</sup> § 7 Abs. 1 S. 2 enthält einen nicht abschließenden Katalog mit spielrelevanten Informationen, zu denen Spielern und Behörden nach Abs. 1 S. 3 ein leichter Zugang zu gewähren ist. § 7 Abs. 2 schreibt vor, dass Lose, Spielscheine, Spielquittungen und vergleichbare Bescheinigungen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfemöglichkeiten enthalten müssen.

## 3. Die Unterhaltung eines Sperrsystems und die Pflicht zur Vornahme von Selbst- und Fremdsperren nach § 8 Glücksspielstaatsvertrag 2012

§ 8 Abs. 1 sieht die Unterhaltung eines übergreifenden, für alle vertragsschließenden Länder geltenden Sperrsystems vor. Die Beteiligungspflichten hieran sind für Spielbanken und Veranstalter von Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential sowie von Sportwetten (nachfolgend gemeinschaftlich als „**die Veranstalter**“ bezeichnet) einerseits und für Glücksspielvermittler andererseits unterschiedlich.

### a. Die Pflicht der Veranstalter zur Vornahme von Selbst- und Fremdsperren

Die Veranstalter sind gemäß § 8 Abs. 2 dazu verpflichtet, über das hiernach bestehende übergreifende Sperrsystem Spielersperren in Form von Selbst- und Fremdsperren vorzunehmen.<sup>180</sup>

---

178 Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 6 Rn. 4ff., insbes. Rn. 7; Lippert, JA 2012, 124; Pfundstein, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 6 GlüStV Rn. 6ff., insbes. Rn. 9.

179 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Thiel, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 7 Rn. 3ff.; Pfundstein, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 7 GlüStV Rn. 6ff., insbes. Rn. 10.

180 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27; Liesching, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 8 GlüStV, Rn. 29ff., 32ff.; Lippert, JA 2012, 124; Schmitt, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 8 Rn. 8ff.;

### i. Die Begriffe der Selbst- und Fremdsperren

Selbstsperren beantragen die betroffenen Spieler selbst. Fremdsperren erfolgen, wenn die Veranstalter aufgrund der Wahrnehmung des Personals oder sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass Personen spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Glücksspielsucht lässt sich insbesondere anhand einer gegenüber normalem Spielverhalten deutlich erhöhten Spielfrequenz, ein riskantes Spielverhalten und übermäßig hohe Einsätze feststellen. Für eine Überschuldung eines Spielers sprechen die Veräußerung von Vermögensgegenständen und das Besorgen von Geldbeträgen bei Privatpersonen. Ein Spieler kommt seinen finanziellen Verpflichtungen bei dem Bestehen von Verbindlichkeiten nicht nach, die zwar noch nicht zu einer Überschuldung, aber zu einem erheblichen finanziellen Engpass führen.<sup>181</sup>

### ii. Die Dauer der Spielersperren

Gemäß § 8 Abs. 3 betragen die Spielersperren mindestens ein Jahr, und sind den betroffenen Spielern unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Nach Abs. 5 ist die Aufhebung einer Spielersperre frühestens nach einem Jahr und ausschließlich auf Antrag des betroffenen Spielers möglich. Über den Antrag entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat.

### iii. Die Sperrdatei für die Durchführung der Spielersperren

§ 8 Abs. 4 verpflichtet die Veranstalter zur Eintragung der in § 23 Abs. 1 genannten Daten in eine Sperrdatei, die die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen zentral führt. Mit dieser Sperrdatei verarbeiten und nutzen die Veranstalter die für eine Sperre erforderlichen Daten. § 23 Abs. 1 S. 2 ermächtigt zur Speicherung des Familien-, Vor-, u. Geburtsnamens, von Aliasnamen und verwendeten Falschnamen, des Geburtsdatums u. -ortes, der Anschrift, von Lichtbildern, des Grundes und der Dauer der Sperre sowie der meldenden Stelle. S. 3 gestattet die Speicherung der Dokumente, die zur Sperrung geführt haben. § 23 Abs. 2 und 3 sehen Regelungen zur Datenübermittlung vor, Abs. 4 die Protokollierung von Auskünften und Zugriffen sowie Abs. 5 die Löschung der Daten nach 6 Jahren. Gem. § 23 Abs. 6 ist das BDSG anwendbar. Nach § 29 Abs. 1 S. 1 übernimmt die zuständige hessische Behörde die Führung der Sperrdatei spätestens zum 01.07.2013. Bis dahin haben die bislang zuständigen staatlichen Veranstalter nach § 10 Abs. 2 einerseits die Sperrdatei weiter zu führen, und andererseits die bei ihnen gespeicherten Spielersperren an die ab dann zuständige hessische Behörde zu übermitteln, § 29 Abs. 1 S. 2 und

---

181 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 50f.; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 8 Rn. 15f.



3 HS 1. Seit dem 01.07.2013 müssen sie die Berücksichtigung der von den Vermittlern übermittelten Anträge auf eine Selbstsperren sicherstellen, § 29 Abs. 1 S. 3 HS 2.

#### *b. Die Teilnamepflicht der Glücksspielvermittler*

Gemäß § 8 Abs. 6 nehmen die Vermittler in der Weise am Sperrsystem teil, dass sie die bei ihnen eingereichten Anträge auf eine Selbstsperre an den Veranstalter nach § 10 Abs. 2 weiterleiten, in dessen Geltungsbereich der Spieler seinen Wohnsitz hat. Vermittler von Lotterien, die häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, müssen den Ausschluss von gesperrten Spielern mittels Identitätskontrollen u. Abgleich mit der Sperrdatei sicherstellen.

### **V. Die Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltung sowie des Vertriebs von Lotterien und Ausspielungen**

Der vorliegende Abschnitt definiert zunächst die relevanten Begriffe, bevor er sich mit der Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen befasst. Die Veranstaltung von großen Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential unterliegt weiterhin einem Staatsmonopol. Private Veranstalter können nur Erlaubnisse für die Veranstaltung von Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential, für kleine Lotterien sowie für Lotterien in Form des Gewinnsparens erteilt bekommen. Der GlüStV 2012 lässt den Online-Vertrieb von Lotterien unter strengen zusätzlichen Voraussetzungen wieder zu. Der stationäre Vertrieb ist zum Teil noch strengeren Regelungen unterworfen, als nach dem GlüStV 2008. Schließlich finden sich auch noch Ausführungen zur Zuständigkeit für die Erteilung der Erlaubnisse des Online-Vertriebs sowie des stationären Vertriebs.

#### *1. Begriffsdefinitionen*

Für die Erörterung der Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen muss zunächst eine Klärung der Begriffe „Lotto“ und „Ausspielungen“, des Veranstalterbegriffs sowie des Begriffs des Veranstaltungsortes erfolgen.

##### *a. Definition der Begriffe Lotto und Ausspielungen*

§ 3 Abs. 3 S. 1 definiert eine Lotterie als ein Glücksspiel, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen. § 3 Abs. 3 S. 2 ordnet die Geltung der Vorschriften zu Lotterien auch für Ausspielungen an. Bei Ausspielungen können anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden.

## b. Definition des Veranstalters

Veranstalter eines Glücksspiels ist, wer verantwortlich und organisatorisch den äußeren Rahmen für die Abhaltung eines Glücksspiels schafft, und den Spielinteressenten die Möglichkeit zum Mitspielen einräumt. Für die Annahme der Veranstaltung eines öffentlichen Glücksspiels ist nicht erforderlich, dass sich bereits ein Mitspieler an dem Spiel beteiligt hat. Ausreichend sind das Anbieten von Spielverträgen oder die Annahme von auf den Abschluss von Spielverträgen gerichteten Angeboten.<sup>182</sup>

## c. Die Definition des Veranstaltungsortes

Gemäß § 3 Abs. 4 ist der Veranstaltungsort dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

## 2. Beibehaltung des Staatsmonopols für die Veranstaltung von großen Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential

Der GlüStV 2012 hält am Staatsmonopol für die Veranstaltung von großen Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential fest.<sup>183</sup> Wie sich aus einer Gesamtschau d. Abs. 2, 3 u. 6 d. § 10 sowie einem Umkehrschluss aus § 13 Abs. 2 u. § 22 ergibt, sind dies Jackpotlotterien, Lotterien, die öfters als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, solche, deren Höchstgewinn einen Wert von EUR 2 Mio. übersteigt, sowie Lotterien, bei denen eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.<sup>184</sup> Begründet wird dies zum einen mit der Suchtprävention und einem erhöhten Steuerungspotential gegenüber staatlichen Veranstaltern. Die Länder vertreten die Auffassung, dass sie gegenüber den

---

182 *Beckemper*, in Beck OK StGB, § 284 Rn. 19; *Cornelius*, in Leupold/Glossner, Münchener Anwaltshandbuch IT-Recht, Teil 10. G. IV. 6. Rn. 369; *Hambach/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 284 StGB Rn. 63; *Kühl*, in Lackner/Kühl, StGB, § 284 Rn. 11; *Heine*, in Schönke/Schröder, StGB, § 284 Rn. 12.

183 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18, 28; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *DDV*, Pressemitteilung vom 04.07.2012; *Dietlein/Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 1, 12; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 2012/1, 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 8; *Jarass*, ZfWG 2013, 1; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 55; *Landesregierung NRW*, Pressemitteilung vom 08.11.2012; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

184 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27; *Dietlein/Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 4, 30; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 104.

staatlichen Veranstaltern im Vergleich zur bloßen Aufsicht über priv. Veranstalter über zusätzliche Mittel verfügen, mit denen sie das Verhalten außerhalb der gesetzlichen Regulierungsmechanismen und Kontrollen beeinflussen und steuern können.<sup>185</sup> Zum anderen begründen sie die Beibehaltung des staatlichen Veranstaltungsmonopols für große Lotterien mit einer erhöhten Betrugs-, Manipulations- u. Kriminalitätsanfälligkeit im Vergleich zu Sportwetten wegen der Intransparenz der Gewinnermittlung und -Verteilung sowie der hohen angesammelten Summen.<sup>186</sup> Die höhere Intransparenz von Lotterien verglichen mit Sportwetten ergebe sich daraus, dass bei Lotterien die Durchführung des Spiels und das Ereignis, auf das gewettet wird, in einer Hand liegen. Bei Sportwetten hingegen liege nur die Durchführung des Spiels in der Hand des Wettveranstalters. Das Ereignis, auf das gewettet wird, nämlich das Sportereignis, liege in der Hand des (Dritt-)Veranstalters des Sportereignisses. Der Wettveranstalter könne das Sportereignis nicht beeinflussen.<sup>187</sup>

*a. § 10 Absätze 1, 2, 3, 5 und 6 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Die Sicherstellung des Staatsmonopols für große Lotterien (mit hohem Gefährdungspotential) regelt § 10 in seinen Abs. 1, 2, 3 u. 6. § 10 Abs. 5 regelt die zusätzliche Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung der Förderung gemeinnütziger Zwecke.

*i. Die Sicherstellung des Staatsmonopols in § 10 Absätze 1, 2, 3 und 6*

Gemäß § 10 Abs. 1 haben die Länder ein ausreichendes Glücksspielangebot zur Befriedigung des Spieltriebs der Bevölkerung als Alternative zu illegalen Angeboten sicherzustellen. Nach § 10 Abs. 2 können die Länder diese Aufgabe entweder selber, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öff. Anstalt, durch juristische Personen des öff. Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öff. Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen (S. 1). Gem. S. 2 ist ferner eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung durch mehrere Länder od. die Aufgabenübertragung auf ein anderes Land mittels Verwaltungsabkommen möglich. Gem. § 10 Abs. 3 dürfen Klassenlotterien nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öff. Rechts

---

185 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18, 28; *Dietlein/Postel*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 13; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Haltern*, ZfWG 2011, 13, 14f.; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach* Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 8, 10; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31.

186 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach* Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 42ff.

187 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 5; *Haltern*, ZfWG 2011, 13, 17ff; *Haltern*, ZfWG 2012, 77ff.; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach* Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 45.

veranstaltet werden, für deren Errichtung die Länder den separaten Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL-StV) abschlossen, der ebenfalls am 01.07.2012 in Kraft trat.<sup>188</sup> Die GKL soll die Voraussetzungen für eine bundeseinheitliche Ausübung des Kanalisierungsauftrags aus Abs. 1 schaffen. Die SKL u. die NKL verloren mit dem Inkrafttreten des GKL-StV ihren Status als Veranstalter von Klassenlotterien.<sup>189</sup> Anderen als staatlichen Veranstaltern darf nach § 10 Abs. 6 nur die Veranstaltung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential und solchen in Form des Gewinnsparens unter den zusätzlichen Voraussetzungen der §§ 12ff. erlaubt werden. Bei kleinen Lotterien nach § 18 dürfen die Länder gänzlich von den Vorschriften des Staatsvertrages abweichen.<sup>190</sup>

## ii. Pflicht der Länder nach § 10 Absatz 5

Nach § 10 Abs. 5 müssen die Länder sicherstellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspiel zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.

### *b. § 22 Absatz 1: Lotterien mit planmäßigem Jackpot*

Für Lotterien mit planmäßigem Jackpot gelten gemäß § 22 Abs. 1 zusätzliche Anforderungen. Solche Lotterien dürfen nach S. 2 nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden. Die Höhe planmäßiger Jackpots ist nach S. 1 zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis zu begrenzen. Beides dient dem Ziel der Suchtprävention.<sup>191</sup> Die Veranstaltung von Lotterien mit planmäßigem Jackpot ist gem. S. 3 auch in Kooperation mit anderen Lotterieveranstaltern grenzüberschreitend zulässig. Dies soll das Angebot von Lotterien wie Eurojackpot ermöglichen, die in Kooperation mit anderen nationalen Lotterieveranstaltern erfolgen. Derartige Lotterien seien mit den Zielen des Staatsvertrages aus Gründen der Kanalisierung der Spieleidenenschaft weg von Angeboten mit einem höheren, hin zu solchen mit einem niedrigeren Suchtgefährdungspotential vereinbar. Voraussetzung ist allerdings nach S. 4 eine

---

188 BayGVBl. 2012 S. 276, BayRS 2187-6-F.

189 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 29; *Dietlein/Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 22; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 89.

190 *Dietlein/Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 30; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 13, 102f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

191 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Dietlein/Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 2f.; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 Rn. 52, § 22 Rn. 2.

Evaluierung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch eine wissenschaftliche Begleitstudie nach den vom Fachbeirat empfohlenen Rahmenbedingungen.<sup>192</sup>

c. § 22 Absatz 2: *Die Pflicht von Lotterien, die häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, zur Durchsetzung des Verbots der Teilnahme gesperrter Spieler*

§ 22 Abs. 2 S. 1 verbietet die Teilnahme gesperrter Spieler an Lotterien der staatlichen Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2, die häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden. Die staatlichen Veranstalter haben nach § 22 Abs. 2 S. 2 die Pflicht, die Durchsetzung dieses Verbots mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten. In einigen Ländern ist ein Verstoß gegen dieses Verbot eine bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeit.<sup>193</sup>

d. *Die zuständige Erlaubnisbehörde*

Die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung ist in den §§ 9 und 9a geregelt.

Bei den Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 S. 1 richtet sie sich danach, ob die Länder die ausreichende Versorgung mit Glücksspielen selbst, durch jur. Personen des öff. Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen jur. Personen des öff. Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt und die nur in dem jeweiligen Land tätig sind, sicherstellen, oder ob die Sicherstellung durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt erfolgt. Im ersten Fall richtet sich die Zuständigkeit nach § 9 Abs. 4 S. 1. In letzterem Fall ergibt sich die Zuständigkeit aus § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 2. Die Erlaubniserteilung erfolgt hier im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 5 bis 8.

Die GKL erhält ihre Erlaubnis gemäß § 9a Abs 1 ebenfalls im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 5 bis 8.

---

192 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Dietlein/Postel*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 2f.; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach* Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 GlüStV Rn. 52, § 22 Rn. 6f.

193 § 48 Abs. 1 Nr. 14 LGlüG BaWü; Art. 13 Abs. 1 Nr. 6 BayAGGlüStV; § 17 Abs. 1 Nr. 12 AG GlüStV BLN; § 16 Abs. 1 Nr. 11 BbgGlüAG; § 16 Abs. 1 Nr. 6 BremGlüG; § 18 Abs. 1 Nr. 5 HmbGlüÄndStVAG; § 18 Abs. 1 Nr. 16 HGlüG; § 21 Abs. 1 Nr. 12 GlüStVAG M-V; § 26 Abs. 1 Nr. 13 NGlüSpG; § 23 Abs. 1 Nr. 14 AG GlüStV NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 12 LGlüG RPF; § 15 Abs. 1 Nr. 26 AG GlüStV-Saar; § 20 Abs. 1 Nr. 7 SächGlüStVAG; § 20 Abs. 1 Nr. 20 GlüG LSA; § 10 Abs. 1 Nr. 6 ThüGlüG.

- i. Die Zuständigkeit nach § 9 Absatz 4 Satz 1 für nur in einem einzelnen Land tätige Veranstalter

Gemäß § 9 Abs. 4 S. 1 erteilen die nach den Ausführungsgesetzen zum GlüStV 2012 der Länder zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden die Erlaubnis für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebiets, und zwar nach S. 2 widerruflich und befristet. Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, und zwar auch nachträglich, S. 3.

- ii. Die Erlaubniserteilung im ländereinheitlichen Verfahren für eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt nach § 10 Absatz 2 Satz 1

Gemäß § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ist für die Erteilung der Erlaubnis für eine gemeinsam geführte Anstalt nach § 10 Abs. 2 die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes BaWü zuständig.

Die nach § 9a Abs. 2 zentral zuständigen Behörden erteilen die Erlaubnisse im neu eingeführten ländereinheitlichen Verfahren.<sup>194</sup> Dies richtet sich nach § 9a Abs. 5 bis 8. Gemäß Abs. 5 entscheidet das Glücksspielkollegium der Länder für die nach den Abs. 1 bis 3 zuständigen Behörden. Diese setzen die Entscheidungen des Glücksspielkollegiums nur nach außen mit Wirkung für alle Länder um.<sup>195</sup> Gemäß Abs. 6 entsendet jedes Land ein Mitglied in das Glücksspielkollegium und benennt zusätzlich einen Vertreter für den Fall der Verhinderung. Eine fest bestimmte Amtsdauer haben die Mitglieder des Glücksspielkollegiums nicht. Die Länder können das von ihnen bestellte Mitglied oder den Vertreter jederzeit ersetzen.<sup>196</sup>

---

194 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20f.; *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien*, § 9a GlüStV Rn. 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7; *Oldag*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 9a Rn. 3ff.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2920f.

195 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21, 28; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AG-GlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 10; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien*, § 9a GlüStV Rn. 25f.; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7; *Oldag*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 9a Rn. 16; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2920f.

196 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21, 28; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AG-GlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 10; *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien*, § 9a GlüStV Rn. 27; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921.

Dieses hat seine Beschlüsse, die nach Abs. 8 für die nach den Abs. 1 bis 3 zuständigen Behörden binden sind, mit einer qualifizierten Mehrheit von mindestens zwei Drittel der Stimmen seiner Mitglieder zu fassen. Mithin sind für einen Beschluss 11 Stimmen erforderlich.<sup>197</sup> Nach Abs. 7 bildet das Glücksspielkollegium eine Geschäftsstelle im Land Hessen. Auch für diese Geschäftsstelle sind die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums bindend, Abs. 8 S. 4. Ziel des ländereinheitlichen Verfahrens ist es, in Fällen, die alle Bundesländer betreffen, eine bundeseinheitliche Entscheidung sicherzustellen, um Rechtssicherheit zu schaffen und „weiße Flecken auf der Landkarte“<sup>198</sup> Deutschlands zu verhindern. Die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen soll durch die abschließende Entscheidung des Glücksspielkollegiums vermieden werden. Das Mehrheitsprinzip soll eine effektive und zeitnahe Entscheidung ermöglichen.<sup>199</sup> Das ländereinheitliche Verfahren sowie die Errichtung des Glücksspielkollegiums folgen den Beispielen der Regelungen für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), die Kommission für Jugendmedienschutz nach dem JMStV (KJM) und die ZAK.<sup>200</sup>

### iii. Erlaubniserteilung für die Gemeinsame Klassenlotterie

Gemäß § 9a Abs. 1 ist für die Erteilung der Erlaubnis zugunsten der GKL die Glücksspielaufsichtsbehörde der freien Hansestadt Hamburg bundesweit zuständig. Auch in diesem Fall erfolgt die Erlaubniserteilung im ländereinheitlichen Verfahren, so dass auch hierüber das Glücksspielkollegium mit qualifizierter Mehrheit abschließend zu entscheiden hat.

---

197 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20f.; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 10; *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9a GlüStV Rn. 31; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7; *Oldag*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9a Rn. 19; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921.

198 *Giebel*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013.

199 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27f.; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 11; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9a GlüStV Rn. 1; *Oldag*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9a Rn. 2, 19; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2920.

200 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 28; *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9a GlüStV Rn. 1, 24; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7; *Oldag*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9a Rn. 2, 19; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921.

### e. *Übergangsfristen*

Es soll kein genehmigungsfreier Zeitraum entstehen, während dem nach dem GlüStV 2008 erteilte Erlaubnisse nicht mehr fort gelten, aber noch keine Erlaubnisse nach dem GlüStV 2012 bestehen. Deswegen enthält § 29 Abs. 1 S. 1 und 2 eine Regelung der Übergangsfristen für den Bestand von Erlaubnissen zur Veranstaltung von Lotterien zugunsten der staatlichen Veranstalter i. S. d. § 10 Abs. 2 u. 3, die bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 erteilt worden sind.<sup>201</sup> Hiernach gelten diese Erlaubnisse unabhängig von dem in ihnen genannten (evtl. kürzeren) Geltungszeitraum bis zum 31.12.2012 mit der Maßgabe fort, dass auf sie, abgesehen von der Erlaubnispflicht, die Regelungen des GlüStV 2012 anwendbar sind. Spätestens zum 01.01.2013 müssen die staatlichen Veranstalter i. S. d. § 10 Abs. 2 u. 3 sich eine neue Erlaubnis einholen.

### 3. *Die Veranstaltung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential und von kleinen Lotterien*

Gemäß § 10 Abs. 6 darf nicht staatlichen Veranstaltern, wie auch bisher nach dem GlüStV 2008, nur eine Erlaubnis zur Veranstaltung von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, von kleinen Lotterien sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens erteilt werden.<sup>202</sup>

#### a. *Lotterien mit einem nur geringfügigen Gefährdungspotential*

Der GlüStV definiert nicht positiv, welche Lotterien nur ein geringes Gefährdungspotential aufweisen. § 12 regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis für derartige Lotterien. Nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 dürfen der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 13 entgegenstehen. Gemäß § 13 Abs. 2 ist die Erlaubnis zwingend zu versagen, wenn der Spielplan vorsieht, dass die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfters als zweimal wöchentlich erfolgt, der Höchstgewinn einen Wert von 2 Millionen Euro übersteigt oder ein planmäßiger Jackpot geschaffen wird, oder wenn eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird. Es wird mithin unwiderleglich vermutet, dass Lotterien, die unter § 13 Abs. 2 fallen, immer ein besonderes Gefährdungspotential aufweisen, und daher den staatlichen Veranstaltern vorbehalten sind.<sup>203</sup>

---

201 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 32; *Berberich/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 29 GlüStV Rn. 3; *Pagenkopf*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 29 Rn. 9.

202 *Dietlein/Postel*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 30; *Hambach/Brenner*, in: Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 GlüStV Rn. 13, 102f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257; 258.

203 *Ruttig*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 13 GlüStV Rn. 2; *Hambach/Brenner*, in: Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 12–18 GlüStV Rn. 63.



Gem. § 13 Abs. 1 darf die Veranstaltung § 4 Abs. 2 bis 6 nicht widersprechen, was dann der Fall ist, wenn die Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebots den Spielbetrieb in besonderer Weise fördert.

*b. Weitere Erlaubnisvoraussetzungen*

Weitere Erlaubnisvoraussetzungen ergeben sich aus § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. §§ 14, 15 Abs. 1 u. 2 u. 16 Abs. 3, aus § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 u. 4 sowie aus den §§ 6 bis 8.

- i. Anforderungen nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 in Verbindung mit § 14 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 sowie Absatz 2

Veranstalter von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential müssen gem. § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen. Dies gilt nicht für von den staatlichen Veranstaltern sowie vom Bayerischen Roten Kreuz veranstaltete Lotterien und für Veranstaltungen in Form des Gewinnsparens, § 14 Abs. 1 S. 2. Außerdem müssen Veranstalter von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i. V. m. § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 zuverlässig sein, insbes. die Gewähr dafür bieten, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spieler sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird.

§ 14 Abs. 2 enthält zusätzliche Voraussetzungen für den Fall, dass ein Dritter die Veranstaltung ganz oder überwiegend durchführen soll. In diesem Fall darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn nicht die Gefahr besteht, dass durch die Durchführung die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Veranstaltung beeinträchtigt wird, wenn der Dritte die Anforderungen des Abs. 1 Nr. 2 erfüllt, er hinsichtlich der Durchführung der Veranstaltung den Weisungen des Veranstalters unterliegt und keinen maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Einfluss auf den Veranstalter hat.

- ii. Anforderungen nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 in Verbindung mit § 15 Absätze 1 und 2 sowie § 16 Absatz 3

§ 15 enthält in den Abs. 1 u. 2 noch weitere Anforderungen an den Spielplan, die Kalkulation und die Durchführung der Veranstaltung. § 16 regelt die Verwendung des Reinertrags, die insbes. zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten Zweck zu erfolgen hat. Ein angemessener Anteil des Reinertrags soll in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie veranstaltet wird.

iii. Anforderungen nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 und 4

Nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 dürfen die Veranstalter von Lotterien mit geringem Gefährdungspotential keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgen, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbezweck hinausgehen. Diese Voraussetzung gilt nicht für Lotterien in Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 25% als Losanteil für die Gewinnspartlotterie verwendet wird.

Nach § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 darf nicht zu erwarten sein, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrags die öff. Sicherheit oder Ordnung gefährdet oder die Beziehung der BRD zu anderen Staaten beeinträchtigt wird.

*c. Form und Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung*

§ 17 regelt Form u. Inhalt der Genehmigung, die insbes. schriftlich zu erteilen ist. Selbst wenn alle positiven Voraussetzungen vorliegen und alle negativen Voraussetzungen nicht, besteht auf die Erteilung der Erlaubnis kein Anspruch. Es handelt sich um ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.<sup>204</sup>

Zuständig für die Erlaubniserteilung ist die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes, in dem die Lotterie veranstaltet wird, § 9 Abs. 4 S. 1. Bei einer Veranstaltung in allen Bundesländern mit einem länderübergreifenden Spielplan wird die Erlaubnis gem. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 von der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes RPF im ländereinheitlichen Verfahren erteilt.

*d. Kleine Lotterien*

Eine Definition von kleinen Lotterien ist in § 18 enthalten. Hierbei handelt es sich um solche Lotterien, bei denen die Summe der Spielerentgelte niedriger als 40.000 Euro ist, der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwendet wird, und der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25% der Entgelte betragen. Die Länder dürfen wegen des geringen Gefährdungspotentials, sowie weil diese Lotterien nur auf lokaler oder regionaler Ebene stattfinden, für diese Lotterien von den Regelungen des GlüStV 2012 abweichen.<sup>205</sup>

---

204 Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 13 GlüStV Rn. 3; Hambach/Brenner, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 12–18 Rn. 63.

205 Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 18 Rn. 1–3; Hambach/Brenner, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 12–18 GlüStV Rn. 23f.; Windoffer, DÖV 2012, 257; 258.

#### *e. Lotterien in Form des Gewinnsparens*

Gemäß § 30 Abs. 2 muss der Reinertrag von Lotterien in Form des Gewinnsparens mindestens 25% der Entgelte betragen und ist für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Erlaubnisse können allgemein erteilt werden. Für sie gelten auch die Voraussetzungen der §§ 12ff., sofern dort keine Ausnahmen zugunsten von Lotterien in Form des Gewinnsparens vorgesehen sind.

#### *4. Das Verbot der Veranstaltung sowie des Vertriebs von Lotterien im Internet sowie die kontrollierte Lockerung des Verbots nach § 4 Absätze 4 und 5 Glücksspielstaatsvertrag 2012 zugunsten des Eigenvertriebs sowie der Vermittlung von Lotterien*

Die Veranstaltung, der Eigenvertrieb und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen über das Internet sind gem. § 4 Abs. 4 grundsätzlich verboten. Gem. § 4 Abs. 5 besteht allerdings unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit für die Länder, den Online-Eigenvertrieb sowie die Online-Vermittlung wieder zu erlauben. Das Veranstalten von Lotterien bleibt jedoch weiterhin untersagt.<sup>206</sup> Erlaubnisinhaber müssen der Berichtspflicht nach § 4 Abs. 6 nachkommen.

##### *a. Das grundsätzliche Verbot des § 4 Absatz 4*

§ 4 Abs. 4 normiert wegen der besonderen Gefahren, die mit dem Anbieten von Glücksspielen im Internet einhergehen, auch weiterhin ein grundsätzliches Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen, folglich auch von Lotterien, im Internet.<sup>207</sup>

##### *b. Die kontrollierte Wiederöffnung des Vertriebswegs Internet*

Allerdings hat die Evaluierung des GlüStV 2008 ergeben, dass sich im Internet ein Schwarzmarkt für unerlaubtes Glücksspiel gebildet hat. Um diesem Schwarzmarkt mit einer legalen, sicheren sowie jugend- und spielerschützenden Alternative zu begegnen, und um ihn zurückzudrängen, sieht § 4 Abs. 5 eine kontrollierte

---

206 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 83, 142; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 85; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

207 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 83, 85; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Koenig*, GewArch 2013, 59ff.; *Lippert*, JA 2012, 124; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 74, 84.

Wiederzulassung des Vertriebswegs Internet vor.<sup>208</sup> Hiernach können die Länder abweichend vom grundsätzlichen Verbot des § 4 Abs. 4 zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 den Eigenvertrieb und die Vermittlung, nicht jedoch die Veranstaltung, von Lotterien im Internet ausnahmsweise erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 und die in § 4 Abs. 5 Nr. 1 bis 5 aufgezählten Voraussetzungen vorliegen.<sup>209</sup> Diese Voraussetzungen entsprechen denjenigen der Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV 2008 für den Internetvertrieb für ein Jahr abweichend vom Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008, ergänzt um die Möglichkeit einer Selbstlimitierung.<sup>210</sup> Die Länder haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht.<sup>211</sup> § 4 Abs. 4 und 5 bilden ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Ausnahmeerlaubnis.<sup>212</sup>

- 
- 208 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 138; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 80; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.
- 209 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 139; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 85f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.
- 210 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“, S. 6 Rn. 9; *Landesregierung Schleswig-Holstein*, Begründung zum Gesetzentwurf zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 144; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Lippert*, JA 2012, 124f.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 80, 86; Pressemitteilung der Landesregierung NRW vom 08.11.2012; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.
- 211 § 2 Abs. 2 LGlüG BaWü; Art. 2 Abs. 3 BayAGGlüStV; § 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) Brem-GlüG; § 9 Abs. 1 Nr. 5 HmbGlüÄndStVAG; § 9 Abs. 1 Nr. 2 HGlüG; § 5 Abs. 3 GlüStVAG M-V; § 4 Abs. 2 NGlüSpG; § 4 Abs. 2 AG GlüStV NRW; § 5 Abs. 4 LGlüG RPF; § 4 Abs. 5 AG GlüStV-Saar; § 13 Abs. 10 GlüG LSA; § 5 Abs. 2 ThüGlüG.
- 212 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“, S. 6 Rn. 9; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 140, 143; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Jarass*, ZfWG 2013, 1, 4; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 81; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

c. Die Voraussetzungen des § 4 Absatz 5 Nummern 1 bis 5

Vor allem muss der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler durch Identifizierungs- und Authentifizierungsmaßnahmen gewährleistet sein, Nr. 1. Diese Maßnahmen konkretisieren den Jugend- und Spielerschutz für den Vertriebsweg Internet, sollen aber auch illegale Finanztransaktionen verhindern.<sup>213</sup> Für eine bessere Transparenz für den Spieler über sein Spielverhalten dürfen außerdem Gewinne nicht mit den Einsätzen verrechnet werden, und das Kreditverbot ist zu beachten. Die Spieler sind bei der Registrierung aufzufordern, eine Selbstlimitierung vorzunehmen, die sie jederzeit abändern können. Eine Erhöhung der Einsatz- und Verlustlimits darf erst nach sieben Tagen wirksam werden, eine Reduzierung hingegen muss sofort Wirksamkeit erlangen. Eine Überschreitung eines Höchsteinsatzes pro Person pro Monat von 1000 Euro ist in der Regel verboten.<sup>214</sup> Die Selbstlimitierung ist eine Maßnahme des liberalen Paternalismus. Ihre genaue Ausgestaltung ist gesetzlich nicht vorgegeben. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass ein Opt-out-Modell, das heißt ein Modell, bei dem bestimmte Voreinstellungen standardmäßig festgelegt sind, die der Spieler abändern kann, deutlich wirksamer und somit vorzugswürdig gegenüber einem Opt-in-Modell ist, bei dem es keine Voreinstellungen gibt, sondern der Spieler diese in jedem Fall vorab selber vornehmen muss. Spielsüchtige sind regelmäßig nicht in der Lage, ohne Orientierungswerte ihren Einkommensverhältnissen angepasste Limits festzulegen.<sup>215</sup>

Gemäß Nr. 3 müssen besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholungen ausgeschlossen sein, d.h. die Lotterien dürfen nicht durch eine hohe Ereignisfrequenz zum Weiterspielen animieren. In kurzer Folge dem Spieler angebotene Lotterien, Sofort- und Rubbellotterien sind danach unzulässig.<sup>216</sup> Der Veranstalter muss nach

---

213 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 147; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Lippert*, JA 2012, 124; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 87; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

214 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 150; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Fiedler/Krumma*, ZfWG 2013, 82, 84; *Lippert*, JA 2012, 124f.; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 90ff.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

215 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 151; *Fiedler/Krumma*, ZfWG 2013, 82, 83; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 91.

216 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 154; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 94; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

Nr. 4 ein auf seine Kosten wissenschaftlich zu evaluierendes, an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept anwenden.<sup>217</sup> Nr. 5 normiert den Grundsatz der Trennung der verschiedenen Glücksspielangebote im Internet. Lotterien dürfen nicht über dieselbe Internetdomain angeboten werden, wie Sport- und Pferdewetten. Ferner sind Verweise und Links auf andere Glücksspiele verboten.<sup>218</sup> Diese Anforderungen treten zu den zusätzlich zu erfüllenden sonstigen Erlaubnisvoraussetzungen für Offline-Angebote hinzu.<sup>219</sup>

#### *d. Die Berichtspflicht nach § 4 Absatz 6*

Gemäß § 4 Abs. 6 müssen Veranstalter und Vermittler von Lotterien und Sportwetten im Internet der Geschäftsstelle und dem Glücksspielkollegium vierteljährlich die Zahl der Spieler und die Höhe der Einsätze, jeweils geordnet nach Spielen und Ländern zu Evaluierungszwecken übermitteln.<sup>220</sup>

#### *5. Die Zulässigkeit und Erlaubnisfähigkeit der stationären Vermittlung von Lotterien nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Der Vertrieb der staatlichen Lotterien erfolgt stationär traditionell durch dritte Gewerbetreibende, nämlich Annahmestellen, Lotterieeinnehmer der Klassenlotterien und gewerbliche Spielvermittler. Zunächst erfolgt eine Definition der Begriffe des gewerblichen Spielvermittlers sowie der Annahmestellen und Lotterieeinnehmer, bevor die Voraussetzungen für eine Vermittlererlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1 zur Erörterung gelangen. Danach finden sich Ausführungen zu den Übergangsfristen.

---

217 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 155; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 95; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

218 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 156; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 96; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 258.

219 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 144; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4.

220 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 157; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 98.

a. *Definition der Begriffe des gewerblichen Spielvermittlers sowie der Annahmestellen und Lotterievermittler*

Gemäß § 3 Abs. 6 betreibt eine gewerbliche Spielvermittlung, wer, ohne Annahmestelle, Lottereeinnehmer oder Wettvermittlungsstelle zu sein, mit Gewinnerzielungsabsicht entweder einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt (Nr. 1) oder Spielinteressen zu Spielgemeinschaften zusammenführt und deren Spielbeteiligung dem Veranstalter – selbst oder über Dritte – vermittelt (Nr. 2).

Nach § 3 Abs. 5 sind Annahmestellen und Lottereeinnehmer solche Vermittler, die in die Vertriebsorganisation von staatlichen Lotterieveranstaltern nach § 10 Abs. 2 und Abs. 3 eingegliedert sind.

b. *Zusätzliche Voraussetzungen für die Erteilung der Vermittlererlaubnis nach § 4 Absatz 1 Satz 1 gemäß §§ 19 Absatz 1 und 29 Absatz 2 Satz 2 sowie 10 Absatz 4*

Der GlüStV stellt unterschiedliche Anforderungen an gewerbliche Spielvermittler einerseits und Annahmestellen und Lottereeinnehmer andererseits. Für gewerbliche Spielvermittler normiert § 19 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 zu den Pflichten aus § 4 Abs. 2 u. 3 GlüStV 2012 hinzutretende zusätzliche Pflichten. §§ 29 Abs. 2 S. 2 u. 10 Abs. 4 sehen Besonderheiten für die Annahmestellen und Lottereeinnehmer vor. Alle Vermittler müssen das Regionalitätsprinzip beachten.

i. Die Pflichten der gewerblichen Spielvermittler aus § 19 Absatz 1 Nummern 1–3

§ 19 Abs. 1 Nr. 1 verpflichtet die gewerblichen Spielvermittler, mind. 2/3 der Spielerentgelte an den Veranstalter weiterzuleiten, und sich dies von einem Rechtsanwalt od. Steuerberater bestätigen zu lassen. Diese Bestätigungspflicht ist neu. Sie bestand nach dem GlüStV 2008 noch nicht.<sup>221</sup> Ferner müssen die gewerblichen Spielvermittler gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 die Spielteilnehmer vor Vertragsabschluss in Textform auf den an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinweisen und ihnen unverzüglich nach Vertragsabschluss den Veranstalter nennen. Nach Nr. 2 müssen sie dem Veranstalter die Vermittlung offen legen. Nr. 3 statuiert die Pflicht zur Beauftragung eines Rechtsanwalts od. Steuerberaters als Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung der Gewinne. Ein Verstoß gegen die Bestimmungen des § 19 Abs. 1 ist in vielen Ländern eine Ordnungswidrigkeit, die mit einem Bußgeld bis zu 500.000 Euro geahndet werden kann.<sup>222</sup>

---

221 *Brenner/Pfundstein*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 19 GlüStV Rn. 13; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 19 Rn. 12.

222 § 48 Abs. 1 Nr. 11 LGlüG BaWü; Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayAGGlüStV (gilt nur bzgl. § 19 Abs. 1 Nr. 1); § 17 Abs. 1 Nr. 11 AG GlüStV BLN; § 16 Abs. 1 Nr. 10 BbgGlüAG; § 16 Abs. 1 Nr. 5 BremGlüG (nur bzgl. § 19 Abs. 1 Nr. 1); § 18 Abs. 1 Nr. 4 HmbGlüÄndStVAG (gilt nur bzgl. § 19 Abs. 1 Nr. 1); § 18 Abs. 1 Nr. 13 HGlüG (gilt nur bzgl.

ii. Besonderheiten für Annahmestellen und Lotterieeinnehmer nach §§ 29 Absatz 2 Satz 2 und 10 Absatz 4

§ 29 Abs. 2 S. 2 sieht die Stellung des Antrags auf die Erteilung der Vermittlererlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1 durch die staatlichen Lotterieveranstalter für die in ihre Vertriebsstruktur eingegliederten Annahmestellen u. Lotterieeinnehmer vor. Um eine Abkehr vom Vertrieb der Lotterieangebote als allorts verfügbarer normaler Gegenstand des täglichen Bedarfs und die Verwirklichung der Ziele d. § 1 zu erreichen,<sup>223</sup> verpflichtet § 10 Abs. 4 die Länder zur Begrenzung d. Anzahl der Annahmestellen.<sup>224</sup>

iii. Regionalitätsprinzip

§ 3 Abs. 4 GlüStV 2012 erstreckt das Regionalitätsprinzip auf die gewerbliche Spielvermittlung. Denn hiernach werden Lotterien nicht nur vermittelt, sondern auch veranstaltet, wo dem Spieler die Spielteilnahme ermöglicht wird. Da die Landeslotterien aber nur für ihr jeweiliges Bundesland eine Veranstaltergenehmigung besitzen, darf den Spielern die Teilnahme an ihnen auch nur dort ermöglicht werden. Das heißt, auch die gewerblichen Spielvermittler dürfen in den einzelnen Bundesländern ausschließlich die von den dortigen Veranstaltern veranstalteten Lotterien vermitteln.<sup>225</sup> Bspw. ist daher eine Vermittlung eines Spielvertrages für Lotto Bayern ausschließlich in Bayern zulässig. Eine Vermittlung hiervon in anderen Bundesländern ist untersagt. Für Annahmestellen und Lotterieeinnehmer

---

§ 19 Abs. 1 Nr. 1); § 21 Abs. 1 Nr. 11 GlüStVAG M-V; § 26 Abs. 1 Nr. 12 NGLüSpG (nach Abmahnung durch die Glücksspielaufsichtsbehörde); § 23 Abs. 1 Nr. 13 A G GlüStV NRW (gilt nur bzgl. § 19 Abs. 1 und Abs. 2); § 16 Abs. 1 Nr. 11 LGLüG RPF; § 15 Abs. 1 Nr. 16–22 AG GlüStV-Saar; § 20 Abs. 1 Nr. 11 SächGlüStVAG; § 20 Abs. 1 Nr. 11–19 GlüG LSA; § 10 Abs. 1 Nr. 9 ThüGlüG (gilt nur bzgl. § 19 Abs. 1 Nr. 1).

223 *Amtliche Begründung zum Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag Drs. 16/12192, S. 10; *Dietlein/Postel*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 10 Rn. 24; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10 GlüStV Rn. 94.

224 Baden-Württemberg: 3300; Bayern: noch keine absolute Zahl, Festlegung der Anzahl durch noch zu erlassende Rechtsverordnung des Innenministeriums, derzeit (Mai 2014) ca. 3700; Berlin: 1100; Brandenburg: 680; Bremen: 1 Annahmestelle pro 3500 Einwohner; Hamburg: noch keine absolute Zahl; Festlegung in noch zu erlassender Rechtsverordnung; Hessen: keine absolute Zahl, vom Innenministerium im Einzelfall festzulegen; Niedersachsen: 2450; Nordrhein-Westfalen: 3910; Rheinland-Pfalz: 1000; Saarland: 360; Sachsen: 1300; Sachsen-Anhalt: 60; Thüringen: 750.

225 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 3 Rn. 13, 16; *Hambach/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9 GlüStV Rn. 105; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 4; *Schmitt*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 19 Rn. 40.



gilt das Regionalitätsprinzip schon deswegen, weil sie in die Vertriebsorganisation eines bestimmten staatlichen Veranstalters eingegliedert sind und ausschließlich dessen Angebote vermitteln dürfen. Die Erstreckung des Regionalitätsprinzips auf die gewerbliche Spielvermittlung soll die Lotteriehochheit der Länder bewahren und einen mit spielanheizenden Wirkungen verbundenen Wettbewerb zwischen den Landeslotterieangeboten verhindern.<sup>226</sup> Dies gilt auch für die Onlinevermittlung. Vermittler, die nicht für alle Bundesländer Erlaubnisse haben, müssen aus diesem Grund ein Geoblocking vornehmen.<sup>227</sup>

### *c. Übergangsfristen für bisher erteilte Erlaubnisse*

Bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 erteilte Vermittlererlaubnisse galten gemäß § 29 Abs. 2 S. 1 unabhängig von der in ihnen genannten Geltungsfrist bis zum 31.12.2012 mit der Maßgabe fort, dass auf sie, abgesehen von der Erlaubnispflicht, die Regelungen des GlüStV 2012 Anwendung finden.

## *6. Die Zuständigkeit für die Erteilung der Vertriebserlaubnisse nach § 4 Absätze 1 und 5 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Im ländereinheitlichen Verfahren nach § 9a erteilte Erlaubnisse zur Veranstaltung von Lotterien umfassen immer auch die Erlaubnis zum Eigenvertrieb im Internet.<sup>228</sup> Das heißt, die Genehmigung für den Eigenvertrieb über das Internet für die GKL erteilt die zuständige hamburgische Behörde, und die entsprechende Erlaubnis für bisher noch nicht existente Lotterien nach § 10 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2012 die zuständige Behörde des Landes Baden-Württemberg.

Für die Annahmestellen und Lotterievermittler gelten wegen der Antragspflicht durch die staatlichen Veranstalter die für letztere geltenden Zuständigkeitsregelungen (siehe hierzu oben unter Ziff. 2. lit. d.). Das heißt bei der Vermittlung der Lotterien der staatlichen Landeslotterieveranstalter erteilen die zuständigen Landesbehörden sowohl die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1, als auch die Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 GlüStV 2012. Bei der Vermittlung von Lotterien nach § 10 Abs. 2 ist die baden-württembergische Behörde und bei der Vermittlung von Verträgen für die GKL die hamburgische Behörde für die Erlaubniserteilung zuständig. Die im ländereinheitlichen

---

226 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 3 Rn. 13, 16; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 2.

227 *Bolay/Pfütze*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 3 GlüStV Rn. 27, 32, 34; *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 3 Rn. 14; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 3.

228 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27; *Liesching/Brenner*, in *Streinz/Liesching/Hambach* Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9a GlüStV Rn. 2; *Oldag*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 9a GlüStV Rn. 3.

Verfahren erlassenen Vermittlungserlaubnisse umfassen immer auch die Erlaubnis zur Internetvermittlung.<sup>229</sup>

Bei den gewerblichen Spielvermittlern, die ihre Tätigkeit nur in einem einzigen Bundesland ausüben, richtet sich die Zuständigkeit sowohl für die Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 für den stationären Vertrieb, als auch für die Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 zum Vertrieb über das Internet nach § 9 Abs. 4 GlüStV 2012. Zuständig sind hiernach die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.<sup>230</sup> Beide Erlaubnisse sind gemäß § 9 Abs. 4 S. 2 GlüStV 2012 zu befristen.

Werden die gewerblichen Spielvermittler in mehreren oder allen Bundesländern tätig, dann erteilt gemäß § 19 Abs. 2 die Glücksspielaufsichtsbehörde NiedS zwar keine einheitliche Erlaubnis für alle Bundesländer, aber zumindest sämtliche erforderliche Erlaubnisse nach § 4 Abs. 1 für die betroffenen oder alle Länder gebündelt im ländereinheitlichen Verfahren. Dasselbe gilt abweichend vom Wortlaut des § 19 Abs. 2 auch für die Erlaubnisse nach § 4 Abs. 5,<sup>231</sup> so dass die Glücksspielaufsichtsbehörde NiedS nach Entscheidung durch den Glücksspielrat gebündelt maximal 30 (seit dem Beitritt Schleswig-Holsteins 32) Erlaubnisse an gewerbliche Spielvermittler erteilt. Diese Erlaubnisse können allerdings aufgrund partieller Unterschiede in den Ausführungsgesetzen der Länder mit unterschiedlichen Auflagen, die über die Anforderungen des GlüStV 2012 hinausgehen, erteilt werden.<sup>232</sup> § 28 S. 2 ermächtigt die Länder dazu, insbes. auch hinsichtlich der Voraussetzungen des Veranstaltens u. Vermittels von öffentlichen Glücksspielen über den GlüStV 2012 hinausgehende Anforderungen vorzusehen.

---

229 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27; *Liesching/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9a GlüStV Rn. 2; *Oldag*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 9a GlüStV Rn. 3.

230 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 140; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 9 GlüStV Rn. 105; *Hoeller*, ISA-GUIDE, Artikel 52364 vom 13.08.2012; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 3; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 Rn. 81.

231 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 27; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 4.

232 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 29; *Brenner/Pfundstein*, in Streinz/Liesching/Hambach Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 19 GlüStV Rn. 23; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 5; *Hoeller*, ISA-GUIDE, Artikel 52364 vom 13.08.2012; *Jarass*, ZFWG 2013, 1, 3; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 19 Rn. 34ff.

## VI. Die Zulässigkeit der Veranstaltung und des Vertriebs von Sportwetten

Für Sportwetten hat sich online und offline ein umfangreicher Schwarzmarkt gebildet. Zur Bekämpfung dieses Schwarzmarkts sowie zur Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung weg von illegalen hin zu legalen Angeboten hält der GlüStV 2012 nicht mehr länger am staatlichen Sportwettenmonopol fest, sondern sieht in § 10a mittels einer Experimentierklausel für einen begrenzten Zeitraum eine begrenzte Öffnung des Sportwettenmarktes auch für private Veranstalter vor.<sup>233</sup> In einem in den §§ 4a bis 4e geregelten Konzessionsverfahren kann auch priv. Veranstaltern unter engen Voraussetzungen eine begrenzte Anzahl an Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden.<sup>234</sup> Diese Konzessionen gelten gem. § 10a Abs. 4 S. 1 u. 2 für die Veranstaltung der Sportwetten sowie für den Vertrieb über das Internet.<sup>235</sup> Der stationäre Vertrieb der Sportwetten erfolgt über Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer, die einer zusätzlichen Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1 bedürfen. Gewerbliche Spielvermittler dürfen keine Sportwetten vermitteln.<sup>236</sup> § 29 Abs. 1 S. 3 enthält eine Übergangsfrist zugunsten des staatlichen Sportwettenangebots.

---

233 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 9; *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 4; *DDV*, Pressemitteilung vom 04.07.2012; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 6; *Landesregierung NRW*, Pressemitteilung vom 08.11.2012; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

234 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 23; *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 2f.; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 19f.; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

235 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 29; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 11; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 211; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 22; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

236 *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 12f.; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 25f.

## 1. Definition des Begriffs der Sportwetten

Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 1 S. 4 sind Sportwetten Wetten zu festen Quoten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen mit Ausnahme von Pferdewetten.

## 2. Die Experimentierklausel des § 10a Glücksspielstaatsvertrag 2012

Gem. § 10a Abs. 1 bis 3 werden insgesamt zwanzig Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten befristet auf sieben Jahre ab Inkrafttreten des GlüStV 2012, d. h. bis zum 30.06.2019 erteilt.<sup>237</sup> § 10a gilt dabei nicht nur für priv. Sportwettenveranstalter, sondern auch für die staatlichen Angebote. Sowohl die staatlichen, als auch die priv. Veranstalter von Sportwetten müssen das in den §§ 4a bis 4e geregelte Konzessionsverfahren durchlaufen, um eine der zwanzig Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten zu erlangen.<sup>238</sup>

Die Zahl zwanzig bildet den Umfang des festgestellten Schwarzmarktes ab. Die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen auf den Umfang des festgestellten Schwarzmarktes soll eine Expansion des Wettmarktes verhindern und die Anzahl der Angebote strikt auf das begrenzen, was zur Kanalisierung des Spieltriebs der Bevölkerung in kontrollierte, legale Bahnen erforderlich ist. Ferner soll die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen aus Spielerschutzgründen sowie zur Kriminalitätsabwehr eine präventive eingehende Prüfung der Bewerber im Konzessionsverfahren, später auch eine effektive Überwachung der Konzessionsnehmer sowie der Einhaltung ihrer Pflichten ermöglichen und ein rücksichtsloses Gewinnstreben verhindern.<sup>239</sup> § 4a Abs. 3 S. 2 sieht die Möglichkeit der Anpassung der

---

237 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 19; *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE; *Arendts*, in: ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinscher Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 6; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Homepage, Unterseite für Glücksspiel; *Landesregierung NRW*, Pressemitteilung vom 08.11.2012; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

238 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 21; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 10; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 7; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727f.

239 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18ff, 21, 23; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 196; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 6; *Gebhardt*, in

Konzessionsanzahl für den Fall vor, dass die konzessionierten zwanzig Veranstalter die Ziele des § 1 nicht adäquat verwirklichen können.<sup>240</sup>

### 3. Die Konzessionserteilung im Verfahren gemäß §§ 4a bis 4e Glücksspielstaatsvertrag 2012 und der Umfang der Konzession

Die §§ 4a bis 4e sehen eine engmaschige Kontrolle im Konzessionsverfahren, strenge Auflagen und nach der Konzessionserteilung strenge Mitteilungspflichten vor. Die Konzession darf sowohl an natürliche, als auch juristische Personen, sowie an Personengesellschaften erteilt werden. § 21 führt zu einer Beschränkung des Produktportfolios der Veranstalter. Weitere Beschränkungen für Sportwettenveranstalter ergeben sich aus den §§ 6 bis 8. Diese strengen Anforderungen dienen der Sicherstellung des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit sowie der Abwehr von Gefahren für die Integrität der bewetteten Sportereignisse.<sup>241</sup>

Das Verfahren zur Konzessionserteilung läuft bereits seit über vier Jahren.<sup>242</sup> Die Ausschreibung der Konzessionsvergabe fand im Supplement zum Amtsblatt der

---

Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 6; Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 12; Windoffer, DÖV 2012, 257, 259.

240 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; Bolay/Pfütze, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 29; Windoffer, DÖV 2012, 257, 259; der Bayerische Verfassungsgerichtshof beurteilte in einer Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 4-VII-14, die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012, gem. der die Ministerpräsidentenkonferenz die Konzessionsanzahl anpassen kann, als der Bayerischen Verfassung widersprechend. Hierbei handele es sich um Rechtsetzung, und nicht nur um einen Verwaltungsvollzug. Diese Rechtsetzung könne im Außenverhältnis keinem Bundesland zugerechnet werden, weil die Ministerpräsidentenkonferenz ein inoffizielles intraföderales Gremium sei. Mangels Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Bundesland im Außenverhältnis könne auch keine gerichtliche Kontrolle stattfinden, weil im Außenverhältnis weder der Bund, noch die einzelnen Bundesländer für die Beschlüsse eines verfassungsmäßig nicht vorgesehenen Gremiums verantwortlich seien.

241 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 25; Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 12f.

242 Arendts, ISA-GUIDE, Artikel 59661 vom 30.08.2012; Arendts, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; Ashelm/Budras, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Homepage, Unterseite für Glücksspiel; VG Wiesbaden, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12.WI – „Sportwetten Konzessionsverfahren“, Rn. 22, (abrufbar bei juris); VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.12.2013 – Az. 5 L 970/13.WI – „Sportwettenkonzessionen“, Rn. 3, (abrufbar bei

europäischen Union vom 08.08.2012 europaweit statt.<sup>243</sup> Die Antragsfrist für die Erteilung einer der 20 Konzessionen endete bereits am 12.09.2012.<sup>244</sup> Die Zahl der ursprünglich gestellten Anträge ist unbekannt, es sollen aber etwa 100 Stück gewesen sein. Zuletzt waren es wohl noch 35 Anträge. Die großen am Markt führenden internationalen Anbieter wie Tipico, Stanleybet, Digibet, Bet365, Betfair, Bet-at-home, Bwin Party, MyBet und Ladbrokes International befinden sich alle unter den Antragstellern.<sup>245</sup> Aber auch die Deutsche Telecom will offenbar in das Sportwettengeschäft einsteigen. Sie meldete beim Bundeskartellamt einen mittelbaren Kontrollenerwerb über die Deutsche Sportwetten GmbH (nachfolgend als „DSW“ bezeichnet) an, die sich um eine Lizenz bemüht.<sup>246</sup>

Zunächst hat in der ersten Runde eine Vorauswahl stattgefunden. Die Antragsteller, die diese erste Hürde „geschafft“ haben, kamen in die zweite Runde, und erhielten am 24.10.2012 eine Aufforderung zur Einreichung weiterer Unterlagen. Die Frist hierfür endete am 21.01.2013. Im März 2013 lud das hessische Innenministerium 14 Antragsteller zu einer mündlichen Präsentation ihrer Sicherheits- und Sozialkonzepte ein. Die Bewerbungen der übrigen Antragsteller hätten nicht den

---

juris); VGH Hessen, Beschluss vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „Sportwettenkonzessionen“, Rn. 2, (abrufbar bei juris).

- 243 *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE; *Arendts, ISA-GUIDE*, Artikel 59661 vom 30.08.2012; *Arendts, ISA-GUIDE*, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 728; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Homepage, Unterseite für Glücksspiel; VG Wiesbaden, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12.WI – „Sportwetten Konzessionsverfahren“, Rn. 22, (abrufbar bei juris); VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.12.2013 – Az. 5 L 970/13.WI – „Sportwettenkonzessionen“, Rn. 3, (abrufbar bei juris); VGH Hessen, Beschluss vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „Sportwettenkonzessionen“, Rn. 2, (abrufbar bei juris).
- 244 *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 29.08.2012, S. 165, Az.: 273138-2012-DE; *Arendts, ISA-GUIDE*, Artikel 59661 vom 30.08.2012; *Ashelm/Budras, F.A.Z.* vom 17.09.2012; VGH Hessen, Beschluss vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „Sportwettenkonzessionen“, Rn. 2, (abrufbar bei juris).
- 245 *Ashelm/Budras, F.A.Z.* vom 17.09.2012; *Creutzmann*, Pressemitteilung der FDP im Europäischen Parlament vom 23.10.2012; *Hecker/Gohrke/Reichert*, Juve-online, Beitrag vom 17.09.2014; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *Winter, F.A.Z.* vom 15.09.2014.
- 246 *Arendts, ISA-GUIDE*, Artikel 92538 vom 09.09.2013, Beitrag auch veröffentlicht in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht am 09.09.2013.

Mindestanforderungen entsprochen. Eine endgültige Entscheidung ist daraufhin zunächst für Mai 2013 angekündigt worden.<sup>247</sup>

Per E-Mail teilte das hessische Innenministerium den 14 geladenen Antragstellern dann jedoch am 14.11.2013 mit, es habe mittlerweile festgestellt, dass bislang keiner der Antragsteller die Mindestanforderungen an das Vertriebskonzept, das Wirtschaftlichkeitskonzept sowie das Zahlungsabwicklungskonzept in nachprüfbarer Form habe nachweisen können. Es folgten Nachforderungen sowie schriftliche Nachverhandlungen mit denjenigen Antragstellern, die es nicht in die zweite Runde geschafft hatten. Alle Antragsteller standen wieder gleich auf der zweiten Stufe. Schon zu diesem Zeitpunkt rechnete das hessische Innenministerium mit ca. 80 Gerichtsverfahren, die sowohl von nicht berücksichtigten Antragstellern gegen ihre Ablehnung, als auch von Konzessionsnehmern gegen einzelne Nebenbestimmungen ihrer Konzession angestrengt werden.<sup>248</sup>

In der Zwischenzeit kam es auch bereits zu mehreren gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen dem hessischen Innenministerium und Antragstellern. Mittlerweile liegen mehrere Gerichtsentscheidungen zu dem Konzessionsverfahren vor. Mit Zwischenurteil vom 17.12.2013 sowie mit Teilurteil vom 19.12.2013 entschied das VG Wiesbaden, dass Klagen einer privaten Konzessionsbewerberin auf Zurücksetzung des Auswahlverfahrens auf den Stand der Ausschreibung unzulässig sind, wenn das Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Für eine solche Klage fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Dem Gericht stehe grds. nicht die Befugnis zu, ein von der Behörde gewähltes und noch laufendes Verfahren isoliert „zurückzusetzen“ und dem Beklagten ein anderes Verfahren vorzuschreiben bzw. Eckpunkte dafür vorzugeben. Die Rechtskontrolle beschränke sich auf die abschließende Sachentscheidung.<sup>249</sup>

---

247 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 67058 vom 23.11.2012; *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE, S. 6; *Arendts*, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Artikel vom 05.11.2012; *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Homepage, Unterseite für Glücksspiel; *Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V.*, Pressemitteilung vom 27.05.2013; VG Wiesbaden, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12.WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, Rn. 22, (abrufbar bei juris); VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.12.2013 – Az. 5 L 970/13.WI – „*Sportwettenkonzessionen*“, Rn. 3, (abrufbar bei juris); VGH Hessen, Beschluss vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „*Sportwettenkonzessionen*“, Rn. 2, (abrufbar bei juris).

248 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 83277 vom 24.05.2013, Beitrag am 24.05.2013 auch veröffentlicht in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht; *Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V.*, Pressemitteilung vom 27.05.2013.

249 VG Wiesbaden, Zwischenurteil vom 17.12.2013 – Az. 5 K 1313/12.WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, (abrufbar bei juris), Leitsatz und Rn. 16f.; VG Wiesbaden, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12.WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, (abrufbar bei juris), Leitsatz und Rn. 12f.

Mit dem Teilurteil vom 19.12.2013 sowie mit Beschluss vom 20.12.2013 hat es das Innenministerium allerdings verpflichtet, über den Antrag der von mehreren Landeslotteriegesellschaften getragenen ODS GmbH sowie den Antrag einer privaten Bewerberin (einer Limited) innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Über die Anträge sei nicht innerhalb einer angemessenen Frist entschieden worden, ohne dass dafür ein zureichender Grund ersichtlich sei. Eine noch längere Verfahrensdauer sei weder der ODS GmbH, noch der Limited, noch ihren Mitbewerbern zumutbar.<sup>250</sup> Das VGH Hessen hob den Beschluss vom 20.12.2013 des VG Wiesbaden jedoch wieder auf. Die ODS GmbH wolle gar keine Beschleunigung der endgültigen Konzessionsentscheidung erreichen, sondern lediglich die vorläufige Legalisierung oder Duldung ihrer gewerblichen Tätigkeit bis dahin. Dieses Ziel erreiche die ODS GmbH nicht, wenn das hessische Innenministerium ohne inhaltliche Vorgaben zu einer Entscheidung über ihren Konzessionsantrag verpflichtet wird. Die Verpflichtung zu einer Entscheidung binnen drei Monaten würde zu einer Ablehnung des Konzessionsantrags der ODS GmbH führen, weil das hessische Innenministerium derzeit nicht alle für eine Konzessionserteilung erforderlichen Voraussetzungen als erfüllt ansehe. Es käme also absehbar weder zu einer vorläufigen noch zu einer endgültigen positiven Entscheidung für die ODS GmbH.<sup>251</sup>

Am 02.09.2014 teilte das hessische Innenministerium 20 Bewerbern mit, dass sie am 18.09.2014 eine Lizenz erteilt bekommen sollen. Bei den übrigen Bewerbern erließ sie Ablehnungsbescheide und gewährte eine Stillhaltefrist bis zum 18.09.2014 innerhalb der diese abgelehnten Bewerber um Rechtsschutz ersuchen konnten. Diese Gelegenheit wurde zahlreich genutzt. Allein beim VG Wiesbaden, das das zuständige Gericht für alle Anbieter mit Sitz im Ausland ist, sind mehr als ein Dutzend Verfahren anhängig. Aber auch bei den Verwaltungsgerichten in München, Berlin, Hamburg und Frankfurt haben abgelehnte Antragsteller um Rechtsschutz ersucht.<sup>252</sup>

Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren des unterlegenen maltesischen Marktführers Tipico erließ das VG Wiesbaden mit Entscheidung vom 17.09.2014 einen Hängebeschluss, mit dem es dem hessischen Innenministerium untersagte, bis zu der Entscheidung in diesem Verfahren die Konzessionen an die auserwählten 20 Anbieter zu vergeben. Das VG Wiesbaden gab dem hessischen Innenministerium auf, bis zu der Entscheidung des Gerichts über den Eilantrag von Tipico das Konzessionsverfahren noch offen zu halten. Dieser Eilantrag sei zulässig. Eine Verweisung auf nachträglichen Rechtsschutz sei der Antragstellerin nicht zumutbar, und würde auch eine zeitnahe Entscheidung des Gerichts nicht gewährleisten können. Denn bei

---

250 VG Wiesbaden, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12.WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, (abrufbar bei juris), Rn. 23; VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.12.2013 – Az. 5 L 970/13.WI – „*Sportwettenkonzessionen*“, (abrufbar bei juris), Rn. 27.

251 VGH Hessen, Beschluss vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „*Sportwettenkonzessionen*“, Rn. 28, (abrufbar bei juris).

252 Hecker/Reichert/Gohrke, JUVE-Online, Beitrag vom 17.09.2014; Winter, F.A.Z. vom 15.09.2014.



einem Verweis auf den Konkurrentenverdrängungsantrag gemäß § 80a VwGO nach Erteilung der Konzessionen müsste die Antragstellerin gegen alle 20 Mitbewerber vorgehen, mithin 20 Hauptsacheverfahren, und ggf. auch 20 Eilanträge anstrengen. Die Sache sei wegen der Ankündigung der Konzessionsvergabe am 18.09.2014 offensichtlich eilbedürftig. Ferner müsse nach dem derzeitigen Verfahrensstand davon ausgegangen werden, dass ein Anordnungsanspruch bestehen kann. Das Auswahlverfahren bleibe bislang für das Gericht intransparent. Eine Kontrolle der Auswahlentscheidung sei derzeit nicht gewährleistet, weil das Gericht nur Einsicht in die zwei Bände Generalakten erhalten habe, aber ansonsten keinerlei Unterlagen seitens des hessischen Innenministeriums vorgelegt worden seien. Weder die Ablehnungsbescheide, noch der diesen beigefügte Bewertungsbogen seien hinsichtlich ihrer Begründung aus sich heraus verständlich. Bspw. erschließe sich bei unterdurchschnittlichen Bewertungen nicht, wo und bei welchen anderen Bewerbern der Durchschnitt angesetzt wurde. Da der Antragsgegner es unterlassen habe, die im Bewertungsbogen getroffene Einzel-Einstufung im Bescheid nachvollziehbar zu einem Gesamturteil zusammenzufassen, werde die Überprüfung sowohl für die Antragstellerin, als auch für das Gericht ohne Aktenkenntnis unzumutbar erschwert.<sup>253</sup>

Der VGH Hessen bestätigte diesen Beschluss des VG Wiesbaden mit Entscheidung vom 07.10.2014.<sup>254</sup> Das VG Wiesbaden sei zu recht davon ausgegangen, dass der Eilantrag zulässig sei. Insbes. angesichts der Tatsache, dass dem Gericht lediglich Generalakten und keine Einzelakten zu den einzelnen Bewerbern vorgelegt wurden, sei der Eilantrag auch nicht offensichtlich unbegründet. Vielmehr bedürften die zahlreichen und teilweise auch grundlegenden Einwendungen der ausgeschiedenen Bewerber gegen das Auswahlverfahren in seiner Verfahrensgestaltung, aber auch in der konkreten Anwendung einer sorgfältigen Prüfung, insbes. auf die Einhaltung des Grundsatzes der Fairness und Gleichbehandlung.<sup>255</sup>

In gleicher Weise hat außerdem das OVG Hamburg entschieden. Es komme ernsthaft in Betracht, dass der beim VG Hamburg anhängige Eilantrag nach § 123 VWGO zulässig ist. Das ebenfalls bereits anhängige Hauptsacheverfahren könne zwar prüfen, ob die Versagung einer Konzession an die Antragstellerin auf einem fehlerfreien Konzessionsverfahren und einer fehlerfreien Bewerberauswahl beruhe. In diesem Verfahren könne der Antragsgegner verpflichtet werden, die Auswahlentscheidung neu zu treffen. Bereits an Mitbewerber erteilte Konzessionen müssten dann zurückgenommen werden. Das Hauptsacheverfahren sichere allerdings nicht das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin, gegenüber zu Unrecht begünstigten Konkurrenten keinen wirtschaftlichen Nachteil zu erleiden. Einen derartigen potentiellen wirtschaftlichen Nachteil sah das OVG Hamburg in der Gefahr, dass der Markt zwischen den Inhabern der Konzessionen bis zu einer endgültigen

---

253 VG Wiesbaden, Beschluss vom 17.09.2014, Az. 5 L 1428/14.WI – „*Tipico*“ (abrufbar bei Juris).

254 VGH Hessen, Beschluss vom 07.10.2014, Az. 8 B 1686/14.

255 *Böhm*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 120624 vom 09.10.2014.

Entscheidung aufgeteilt würde. Eine Verweisung auf einen nachträglichen Rechtsschutz im Wege des Konkurrentenverdrängungsantrags nach § 80a VWGO sei angesichts der Notwendigkeit, in diesem Fall gegen alle zwanzig Mitbewerber vorzugehen, obwohl die Antragstellerin nicht alle zwanzig Mitbewerber verdrängen, sondern nur eine Überprüfung der Auswahlentscheidung sicherstellen wolle, unzumutbar. Es sei ferner nicht ersichtlich, dass öffentliche Interessen es gebieten könnten, von den zu erteilenden Konzessionen schon vor einer Überprüfung der Auswahlentscheidung Gebrauch machen zu können. Derzeit sei noch nicht einmal grob abschätzbar, dass die vorgesehene Auswahlentscheidung rechtmäßig sein könnte. Angesichts der Dauer des Konzessionsverfahrens von mehr als zwei Jahren fiele die Dauer, um die die Erteilung der Konzessionen weiter hinausgeschoben würde, nicht ins Gewicht.<sup>256</sup>

Im Jahr 2015 folgten weitere Eilrechtsentscheidungen des VG Wiesbaden sowie des VG Frankfurt, die vom VGH Hessen bestätigt wurden. In diesen Verfahren haben die Gerichte das hessische Innenministerium verpflichtet, bis zur Entscheidung in den Hauptsacheverfahren die angekündigte Erteilung der Konzessionen an die 20 ausgewählten Bewerber zurück zustellen. Das durchgeführte Konzessionsverfahren weise verschiedene ergebnisrelevante Fehler auf. Insbesondere sei die konkrete Durchführung dieses Verfahrens unter Verletzung des Transparenzgebots erfolgt. Dies verletze die Antragsteller in ihrem Recht auf berufsausübungsfreiheit. Daher stünde den Antragstellern ein Anspruch auf weitere Teilnahme am Konzessionsverfahren sowie eine Neubescheidung zu. Die weitergehenden Anträge auf vorläufige Erteilung einer Konzession haben die Gerichte jedoch wegen unzulässiger Vorwegnahme der Hauptsache abgewiesen.<sup>257</sup> Zwischenzeitlich bestätigte ferner das VG Wiesbaden seine Spruchpraxis aus den einstweiligen Verfügungsverfahren in

---

256 OVG Hmb, Beschluss vom 22.09.2014, Az. 4 Bs 189/14 – „*Bewerbergemeinschaft ISIK GmbH und TGS Top Goal Sports GmbH gegen das Land Hessen*“. Das OVG Hamburg untersagte mit seiner Entscheidung die Erteilung der Konzessionen nur bis zum 31.10.2014. Die Bewerbergemeinschaft hatte dieses Datum in ihrem Antrag in der Erwartung gewählt, dass bis dahin dem Gericht und den Beteiligten Einsicht in die Verwaltungsakten aller Beteiligten möglich wäre: *Bartholmes*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 119291 vom 23.09.2014. Wann die Verwaltungsakten aller Beteiligten aber in überprüfbarer Form tatsächlich vorliegen werden, ist unklar. Damit ist ebenso unklar, wann und ob es zu einer Konzessionsvergabe kommen wird: *Böhm*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 120624 vom 09.10.2014.

257 VG Wiesbaden, Beschlüsse vom 16.04.2015 – 5 L 1448/14.WI, vom 05.05.2015 – 5 L 1453/14.WI, im Ergebnis bestätigt durch VGH Hessen, Beschluss vom 16.10.2015 – 8 B 1028/15, sowie vom 10.06.2015 – 5 L 1438/14, bestätigt durch VGH Hessen, Beschluss vom 05.11.2015 – 8 B 1210/15, 8 B 1215/15, 8 B 1216/15, 8 B 1217/15; VG Frankfurt, Beschlüsse vom 15.04.2015 – 2 L 3002/14.F und vom 27.05.2015 – 2 L 3002/14.F. Die Beschwerden gegen diese Beschlüsse blieben ebenfalls erfolglos: VGH Hessen, Beschluss vom 02.11.2015 – 8 B 1110/15, 8 B 1125/15, 8 B 1133/15, 8 B 1134/15. Zu diesen Beschlüssen siehe auch *Evers*, Pressemitteilung VG Wiesbaden Nr. 04/2015 vom 17.04.2015; *dies.*, Pressemitteilung VG Wiesbaden Nr. 06/2015

zwei Hauptsacheurteilen. Es gab der Verpflichtungsklagen von zwei unterlegenen Konzessionsbewerbern statt, die zwar laut dem hessischen Innenministerium die Mindestvoraussetzungen für eine Konzession erfüllt hatten, eine solche aber trotzdem nicht erhalten sollten. Das VG Wiesbaden verpflichtete das Land Hessen zur Erteilung einer Konzession an die beiden klagenden Bewerber.<sup>258</sup>

Am 16.03.2017 unterzeichneten die 16 Ministerpräsidenten den zweiten Vertrag zur Änderung des GlüStV („2. *GlüÄndStV*“). Dieser soll am 01.01.2018 in Kraft treten, sofern alle Bundesländer bis zum 31.12.2017 ihre Ratifikationsurkunden beim Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt haben (Art. 2). Er hebt die Beschränkung auf 20 Konzessionen auf. Stattdessen ist eine Nichtanwendung des in § 10 Abs. 6 GlüStV 2012 vorgesehenen Monopols bis 30.06.2021 vorgesehen; im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrags nach § 35 Abs. 2 verlängert sich die Frist bis zum 30.06.2024. Die 35 Sportwettenveranstalter, welche die im Informationsmemorandum vom 24.10.2012 aufgeführten Mindestvoraussetzungen erfüllt und es in die zweite Runde des Konzessionsverfahrens geschafft haben, („*Top-35-Anbieter*“<sup>259</sup>) sollen eine vorläufige, auf ein Jahr bis zum 31.12.2018 befristete und jederzeit widerrufliche gesetzliche Lizenz erhalten. Diese gesetzliche Lizenz steht jedoch unter der aufschiebenden Bedingung, dass die betroffenen Anbieter eine Sicherheit i. H. v. EUR 2,5 Millionen leisten. Alle anderen Anbieter können ab dem 01.01.2018 eine Lizenz beantragen. Auch die Top-35-Anbieter müssen dies für die Zeit nach dem Ablauf ihrer vorläufigen gesetzlichen Lizenz. Für die Konzessionsvergabe zuständig soll nicht mehr das Land Hessen, sondern das Land Nord-Rhein-Westfalen sein. Für das Verfahren sollen – abgesehen von § 4b Abs. 5 GlüStV 2012, der die Auswahl zwischen mehreren geeigneten Bewerbern bei mehr als 20 Anträgen regelte – die §§ 4aff. GlüStV 2012 weiterhin gelten. Damit soll laut den Erläuterungen zum 2. GlüÄndStV Rechtssicherheit geschaffen, der Erosion des Ordnungsrechts beendet und der Vollzug erleichtert werden.<sup>259</sup> Das Inkrafttreten d. 2. GlüÄndStV erscheint allerdings nach den Wahlen in SH und NRW sowie angesichts der sich dort nun abzeichnenden Regierungswechsel fraglich. Wahrscheinlicher ist ein erneutes Ausscheren aus dem GlüStV – jedenfalls durch SH – und stattdessen der Erlass eines Landesglücksspielgesetzes nach dem Vorbild d. ehem. GlüG SH. Sollten diese beiden Länder einen eigenen Glücksspielstaatsvertrag abschließen, erscheint es wahrscheinlich, dass Hessen, das sich im 2. GlüÄndStV ohnehin eine Ausstiegsklausel

---

vom 11.05.2015; Förster, Pressemitteilung VG Frankfurt am Main Nr. 13/2015 vom 09.06.2015 und *Hilf/Umbach*, ZfWG 2016, 195ff.

258 VG Wiesbaden, Urteile vom 15.04.2016 – 5 K 1431/14.WI – und vom 31.10.2016; *Böhm*, in: [winyourhome.blogspot.de](http://winyourhome.blogspot.de); *Betkick Sportwettenservice GmbH*, ISA-LAW, Artikel 154737; *Evers*, VG Wiesbaden, Pressemitteilung Nr. 03/2016; *Hilf/Umbach*, ZfWG 2016, 195, 199; *Karpenstein*, ISA-LAW, Artikel 148333.

259 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drs. 18/0122; *Boehringer*, [Sueddeutsche.de](http://Sueddeutsche.de) Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53; *DSWV* u. *DOCV*, „Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV“ vom 25.01.2017; *Willmroth*, [Sueddeutsch.de](http://Sueddeutsch.de) Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Glücksspiel.

für den Fall vorbehalten hat, dass die Länder sich nicht bis Ende 2019 auf eine Legalisierung von Online-Casinos einigen können, sich diesem anschließen wird. Dies könnte auch für RPF gelten, wo die FDP ebenfalls mitregiert.

*a. Kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Konzession, Sicherstellung der dauerhaften Erfüllung der Konzessionsvoraussetzungen und –Pflichten in Inhalts- und Nebenbestimmungen*

Auf die Erteilung der Konzession besteht kein Rechtsanspruch, § 4a Abs. 2 S. 2. Auch hier besteht ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.<sup>260</sup> Gemäß § 4c Abs. 2 stellt die Genehmigungsbehörde die dauerhafte Erfüllung der Konzessionsvoraussetzungen und –Pflichten in Inhalts- und Nebenbestimmungen sicher, die in ihrem pflichtgemäßen, durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzten Ermessen stehen.<sup>261</sup>

*b. Die Konzessionsvoraussetzungen nach §§ 4a Absatz 4 und 4c Absatz 3 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Die Konzession ist eine sachgebundene Personalkonzession.<sup>262</sup> § 4a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2012 enthält Anforderungen an d. Zuverlässigkeit u. Leistungsfähigkeit d. Konzessionsbewerber sowie an d. Sicherheit u. Transparenz des Glücksspiels. § 4a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2012 normiert eine Bindung an die Ziele des § 1. § 4c Abs. 3 verlangt die Vorlage einer Bürgschaft.

*i. Anforderungen des § 4a Absatz 4 Satz 1 an die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Konzessionsbewerber sowie an die Sicherheit und Transparenz des Glücksspiels*

Konzessionsbewerber müssen eine erweiterte Zuverlässigkeit i. S. d. Nr. 1 lit. a) – c) nachweisen, sie müssen leistungsfähig i. S. d. Nr. 2 lit. a) – c) sein und die Sicherheit u. Transparenz des Glücksspiels i. S. d. Nr. 3 lit. a) – g) sicherstellen.

---

260 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 18, 23; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 26f., § 10a GlüStV Rn. 190; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 19; *Hertwig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4c GlüStV Rn. 8; *Summerer*, SpuRt 2011, 58; 59; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

261 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 24; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4c GlüStV Rn. 25; *Hertwig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4c GlüStV Rn. 8; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

262 *Hertwig/Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 20.

## 1) Die erweiterte Zuverlässigkeit im Sinne der Nummer 1

Gem. § 4a Abs. 4 S. 1 darf die Konzession nur erteilt werden, wenn der Bewerber eine erweiterte Zuverlässigkeit in dem in Nr. 1 lit. a) – c) ausgeführten Sinne besitzt. Um diese nachzuweisen, ist bei Personengesellschaften eine Offenlegung der vollständigen Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse durch den Bewerber erforderlich. Bei Kapitalgesellschaften müssen nur die Beteiligungen offengelegt werden, die mehr als 5% des Grundkapitals ausmachen oder mehr als 5% der Stimmrechte ausüben, sowie generell alle Treuhandverhältnisse. Der Bewerber und die von ihm beauftragten verantwortlichen Personen müssen die für die Veranstaltung von Sportwetten erforderliche Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen, insbes. die Gewähr für eine ordnungsgemäße und für die Spieler sowie für die zuständige Erlaubnisbehörde nachvollziehbare Durchführung der Sportwetten bieten. Bei allen Gesellschaften müssen die vertretungsbefugten Personen die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und Sachkunde besitzen. Diese Voraussetzungen sollen eine Beteiligung unzuverlässiger Personen an der Sportwettenveranstaltung weitest möglich ausschließen. Zur Geldwäscheprävention setzt die erforderliche Zuverlässigkeit zudem den Nachweis der Rechtmäßigkeit der Herkunft des für die Veranstaltung der Sportwetten erforderlichen Eigenkapitals voraus, etwa durch testierte Geschäftsberichte oder Jahresabschlüsse.<sup>263</sup>

## 2) Die Leistungsfähigkeit im Sinne der Nummer 2

Der Bewerber muss leistungsfähig i. S. d. Nr. 2 lit. a) – c) sein. Er muss insbes. über ausreichend Eigenkapital für eine dauerhafte Geschäftstätigkeit verfügen, ein einwandfreies Geschäftsverhalten gewährleisten und die Wirtschaftlichkeit seines Angebots darlegen. Eine Sicherheitsleistung muss im Bewerbungsverfahren noch nicht vorgelegt werden; diese muss nur bereits vorbereitet sein, etwa durch die Erklärung einer Bank, dass sie bereit ist, dem Antragsteller im Falle der Erteilung einer Konzession eine Bürgschaft auszustellen. Jedoch müssen die Antragsteller schon im Bewerbungsverfahren den Abschluss der zum weitestgehenden Schutz der Spieler notwendigen Versicherungen nachweisen.<sup>264</sup>

---

263 *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE, S. 3ff.; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 94ff.; *Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 17ff.

264 *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE, S. 3ff.; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 123ff.; *Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 22ff.

3) Die Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels im Sinne der Nummer 3  
Der Bewerber hat die Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels i. S. d. Nr. 3 lit. a) – g) sicherzustellen, insbes. die Transparenz des Betriebs. Er muss eine Überwachung des Vertriebsnetzes durch die Aufsichtsbehörde jederzeit gewährleisten sowie deren evtl. Vereitelung durch am Betrieb Beteiligte od. Dritte verhindern. Der Konzessionsnehmer muss einen Sitz in der EU oder im EWR besitzen. Ausländische Konzessionsnehmer haben einen in der BRD ansässigen Ansprechpartner zu benennen, der ebenfalls die erforderliche Zuverlässigkeit u. Sachkunde für die Veranstaltung d. Sportwetten besitzt. Aus Gründen d. Jugend- u. Spielerschutzes muss für Online-Angebote eine „.de“-Topleveldomain errichtet worden sein. Ferner ist die Einrichtung einer eigenen Buchführung für alle Spiel- u. Zahlungsvorgänge sowie die Abwicklung der spielbezogenen Zahlungsvorgänge über ein deutsches Konto od. ein Konto einer Bank mit Sitz in der EU erforderlich. Weitere Details sind für die Verwaltung von Kundengeldern vorgeschrieben. Der Bewerber muss zur Prüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit Schnittstellen zur Verfügung stellen.<sup>265</sup>

#### ii. Die Zielbindung und das Bürgschaftserfordernis

Als zusätzliches Korrektiv für von den Konzessionsvoraussetzungen nicht erfasste Problemlagen sieht § 4a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2012 vor, dass das Angebot den Zielen des § 1 nicht widersprechen darf.<sup>266</sup> Nach § 4c Abs. 3 setzt die Erteilung der Konzession die Erbringung einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der EU oder im EWR in Höhe von 5 Mio. Euro voraus. Die Erlaubnisbehörde kann eine Erhöhung auf bis zu 25 Mio. Euro verlangen. Der Bewerber muss deren Vorliegen nachweisen.<sup>267</sup>

#### c. Vorlagepflichten im Rahmen des Konzessionsverfahrens und Auswahlkriterien nach § 4b Absätze 2 und 5

§ 4b Abs. 2 normiert umfangreiche Vorlagepflichten von Angaben, Auskünften, Nachweisen und Unterlagen über die Voraussetzungen des § 4a in Schriftform in deutscher Sprache für das Konzessionsverfahren. Nachweise aus anderen

---

265 *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE, S. 3ff.; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 130ff.; *Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 25ff.

266 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 23; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4a GlüStV Rn. 146; *Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4a GlüStV Rn. 34; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

267 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4c GlüStV Rn. 35; *Hertwig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4c GlüStV Rn. 14f.

Mitgliedstaaten der EU oder des EWR stehen allerdings inländischen Nachweisen und Unterlagen gleich. Sie sind in beglaubigter Kopie und beglaubigter deutscher Übersetzung vorzulegen.

§ 4b Abs. 5 enthält Auswahlkriterien, die im Falle einer Mehrzahl geeigneter Antragsteller zur Anwendung kommen. Danach sind die maßgeblichen Zuschlagskriterien die beste Eignung zur Erreichung der Ziele des § 1 (Nr. 1), die beste Gewährleistung von Transparenz und Sicherheit (Nr. 2) sowie die beste Leistungsfähigkeit (Nr. 3–5). Die Reihenfolge der Zuschlagskriterien gibt zugleich ihre Rangfolge im Rahmen der Auswahlentscheidung an.<sup>268</sup>

#### *d. Konzessionsabgabe, § 4d Glücksspielstaatsvertrag 2012*

§ 4d sieht die Erhebung einer Konzessionsabgabe durch die Länder als lenkende, nichtsteuerlicher Abgabe in Höhe von 5% des Spieleinsatzes vor, die ihre Rechtsgrundlage in Art. 70 GG findet, und wegen der Sonderabgabenhöhe der Länder von diesen verfassungskonform vereinnahmt werden kann.<sup>269</sup> Allerdings sind gem. Abs. 7 die nach dem RennwLottG gezahlten Steuern hierauf anzurechnen, die ebenfalls 5% des Spieleinsatzes betragen, sodass im Ergebnis regelmäßig von der Erhebung der Konzessionsabgabe abzusehen ist.<sup>270</sup>

#### *e. Die nachträglichen Mitteilungspflichten*

§ 4e Abs. 1 bis 3 sehen umfangreiche Mitteilungspflichten der Konzessionsnehmer vor, um zu gewährleisten, dass diese sich nicht ihrer Verantwortung durch nachträgliche Änderungen entziehen können, sondern diese dauerhaft erfüllen.<sup>271</sup>

#### *f. Die Einschränkungen des § 21 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Gemäß § 21 Abs. 1 sind Einzel- oder Kombinationswetten auf den Ausgang oder Abschnitte von Sportereignissen zulässig. Ausgeschlossen sind dagegen alle Ereigniswetten (nächstes Foul, nächste gelbe/rote Karte etc.), die in besonderem Maße von

---

268 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 24; *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 50440 vom 06.08.2012; *Hertwig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4c GlüStV Rn. 52; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

269 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 24; *Hambach*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4e GlüStV Rn. 2; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

270 *Hambach*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4e GlüStV Rn. 3.

271 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 25; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4e GlüStV Rn. 4; *Oldag*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 43 GlüStV Rn. 2.

Einzelnen manipulierbar sind.<sup>272</sup> § 21 Abs. 3 normiert den Grundsatz der Trennung von Wettanbieter und Sportveranstalter und verbietet die Wettteilnahme für alle am Sportereignis und Gegenstand der Wette Beteiligten. Die Regelung dient der Sicherung der Integrität des Sports.<sup>273</sup>

Nach Abs. 4 S. 1 ist die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten unzulässig. Daher bleibt die Veranstaltung von Sportwetten durch die diese Ereignisse übertragenden Rundfunksender und Telemedien auch weiterhin verboten. Dies würde nämlich dem Schutzziel der Suchtprävention zuwider laufen, und weitere mit Sportwetten verbundene Risiken verstärken.<sup>274</sup> Diese Regelung würde bspw. relevant werden, wenn die DSW eine Lizenz erhielte und das Bundeskartellamt den mittelbaren Kontrollerwerb durch die Telekom hieran genehmigte. Dann dürfte die DSW keine Wetten auf Sportveranstaltungen anbieten, die die Telekom auf einem von ihr veranstalteten Sender im Rahmen ihres IP-TV-Angebots (T-Entertain) überträgt. Sollte die Telekom z. B. erneut die Bundesligaübertragungsrechte erhalten, und ihr Angebot „Liga total!“ erneuern, dürfte DSW keine Bundesligawetten anbieten. Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Telekom nicht als Veranstalter des Senders agiert, sondern nur als technischer Dienstleister die Infrastruktur zur Verfügung stellt, und hierüber Rundfunkangebote Dritter, bspw. von Sky, überträgt.

Im Unterschied zum GlüStV 2008, der den staatlichen Anbietern die Veranstaltung von Live-Sportwetten untersagte, normiert § 21 Abs. 4 S. 2 und 3 ein repräsentatives Verbot von Live-Sportwetten mit Befreiungsvorbehalt, weil diese sich in der Bevölkerung größerer Beliebtheit erfreuen, als sogenannte „Pre-Match-Wetten“.<sup>275</sup> Erlaubnisfähig sind allerdings ausschließlich Endergebnis-Live-Wetten. Wetten auf einzelne Abschnitte oder Ereigniswetten auf Vorgänge während des Spiels sind als Live-Wetten ausgeschlossen.<sup>276</sup> Abs. 5 S. 1 verbietet die Teilnahme gesperrter Spieler

---

272 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 21f.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 24.

273 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 38ff.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 44ff.

274 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 47f.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 50.

275 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 49f.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 53f.

276 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 55f.;



an Sportwetten. Die Veranstalter haben nach Abs. 5 S. 2 die Pflicht, die Durchsetzung dieses Verbots mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten. In einigen Ländern ist ein Verstoß gegen dieses Verbot eine bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeit.<sup>277</sup>

#### *g. Die Zuständigkeit für die Konzessionserteilung*

Zuständig für die Erteilung der 20 Konzessionen ist gem. §§ 4a Abs. 2 S. 1, 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 die hessische Glücksspielaufsichtsbehörde, das ist das hessische Innenministerium, im ländereinheitlichen Verfahren, zu dem die obigen Ausführungen gelten. Das heißt, das Glücksspielkollegium entscheidet letztverbindlich darüber, welche Sportwettenveranstalter die zwanzig Konzessionen erhalten. Die Konzessionserteilung erfolgt in Schriftform für alle Länder, § 4c Abs. 1 S. 1. Die Übertragung der Konzession auf einen Dritten und deren Überlassung zur Ausübung an einen Dritten ist nur mit Zustimmung der hessischen Glücksspielaufsichtsbehörde zulässig, § 4c Abs. 1 S. 2.

#### *4. Die Geltung der Konzession auch für den Onlinevertrieb, § 10a Absatz 4 Sätze 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Die Konzession zur Veranstaltung von Sportwetten erfasst gemäß § 10a Abs. 4 S. 1 und 2 abweichend vom Internetverbot des § 4 Abs. 4 auch das Recht zur Online-Veranstaltung u. -Vermittlung von Sportwetten, d. h., die Sportwettenveranstalter bedürfen für den Online-Vertrieb ihrer Angebote keiner weiteren Erlaubnis. Sie müssen dafür zusätzlich zu den Voraussetzungen der §§ 4a Abs. 4 u. 4c Abs. 3 die Anforderungen des § 4 Abs. 5 erfüllen. Dies prüft die Genehmigungsbehörde im Konzessionsverfahren. Außerdem müssen sie bei der Durchführung des Onlinevertriebs den Berichtspflichten gem. § 4 Abs. 6 nachkommen.<sup>278</sup>

---

bzgl. Live-Wetten auf Abschnitte a. A. *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 50.

277 § 48 Abs. 1 Nr. 14 LGlüG BaWü; Art. 13 Abs. 1 Nr. 6 BayAGGlüStV; § 17 Abs. 1 Nr. 12 AG GlüStV BLN; § 16 Abs. 1 Nr. 11 BbgGlüAG; § 16 Abs. 1 Nr. 6 BremGlüG; § 18 Abs. 1 Nr. 5 HmbGlüÄndStVAG; § 18 Abs. 1 Nr. 16 HGlüG; § 21 Abs. 1 Nr. 12 GlüStVAG M-V; § 26 Abs. 1 Nr. 13 NGlüSpG; § 23 Abs. 1 Nr. 14 AG GlüStV NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 12 LGlüG RPF; § 15 Abs. 1 Nr. 26 AG GlüStV-Saar; § 20 Abs. 1 Nr. 7 SächGlüStVAG; § 20 Abs. 1 Nr. 20 GlüG LSA; § 10 Abs. 1 Nr. 6 ThüGlüG.

278 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 22; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 11; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 211ff.; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 22ff.; *Fiedler/Krumma* schlagen in der ZFWG 2013, 82, 83ff. vor, dass bei der Selbstlimitierung bei Sportwetten in einem Opt-out-Modell als Standardvoreinstellungen

## 5. Die stationäre Vermittlung von Sportwetten durch Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer

Der stationäre Vertrieb von Sportwetten erfolgt nach § 10a Abs. 5 in Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer. Die Länder begrenzen deren Anzahl,<sup>279</sup> um eine Abkehr vom Vertrieb der Wettangebote als allorts verfügbarer normaler Gegenstand des täglichen Bedarfs sowie die Verwirklichung der Ziele des § 1 zu erreichen.<sup>280</sup> Unter Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer sind die Annahmestellen der staatlichen Anbieter sowie diejenigen Vermittlungsstellen zu verstehen, die in die Vertriebsstruktur der privaten Anbieter eingegliedert sind, wobei die gemeinsame Nutzung von Wettvermittlungsstellen durch mehrere Konzessionsnehmer zulässig ist.<sup>281</sup> Den Antrag für die Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1, derer die Wettvermittlungsstellen bedürfen, haben gem. § 10a Abs. 5 S. 2 i. V. m. § 29 Abs. 2 S. 2 die Konzessionsnehmer zu stellen. Für ihre Erteilung ist nach § 9 Abs. 4 die jeweilige Landesglücksspielaufsichtsbehörde zuständig.<sup>282</sup> § 21 Abs. 2 verbietet die Vermittlung von Sportwetten in Gebäuden oder Gebäudekomplexen, in denen sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet. Dieses Verbot dient der Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs, mithin der Suchtprävention.<sup>283</sup> Nach § 21 Abs. 5 müssen die Wettvermittlungsstellen das Verbot

---

ein monatliches Einzahlungslimit von 60 EUR sowie eine Begrenzung der Anzahl an Wetten pro Woche auf vier Stück vorgesehen werden. Zusätzlich fordern sie, dass dem Spieler die Möglichkeit geboten wird, eine Limitierung der Einsatzhöhe pro Wette festzulegen. Da durch diese Parameter bereits eine monatliche Verlustbegrenzung stattfindet, halten sie eine separate Standardeinstellung hierfür nicht für erforderlich.

- 279 BaWü: 600; BAY: 400; Bln: 200; Bbg: 360; Brem: 1 Wettvermittlungsstelle pro Stadtbezirk pro Konzessionsinhaber, Mindestabstand zwischen zwei Wettvermittlungsstellen: 250m Luftlinie; Hmb: 200; Hessen: noch keine absolute Anzahl, Festlegung durch das Innenministerium im Einzelfall; Meck-Pomm: 95; NiedS: 2000; NRW: 920; RPF: 240; SaarL: 60; Sachsen: 65; LSA: 60; Thüringen: 100.
- 280 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 29; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 10; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 218; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 25.
- 281 *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 13.
- 282 *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 12; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 226; *Gebhardt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 10a GlüStV Rn. 27.
- 283 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 36f.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig,

der Teilnahme gesperrter Spieler durch Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei gewährleisten.

#### 6. Keine Sportwettenvermittlung durch gewerbliche Spielvermittler

Gewerbliche Spielvermittler dürfen keine Sportwetten vermitteln. Der Vertrieb von Sportwetten ist den konzessionierten Sportwettenveranstaltern und den in ihre Vertriebsorganisationen eingegliederten Wettvermittlungsstellen vorbehalten. Der stationäre Vertrieb außerhalb der Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer sowie der Online-Vertrieb durch andere als die Konzessionsnehmer sind verboten. Die Konzessionsnehmer können sich frei entscheiden, ob sie den Spielteilnehmern ihr Angebot online, über Wettvermittlungsstellen oder unter Nutzung beider Vertriebswege unterbreiten.<sup>284</sup>

#### 7. Die Übergangsfrist des § 29 Absatz 1 Satz 3 Glücksspielstaatsvertrag 2012

Um die Entstehung eines genehmigungsfreien Zeitraums zu verhindern sowie aus Bestandsschutzgründen ist das gemeinsame Wettangebot Oddset der staatlichen Anbieter und dessen Vermittlung durch Annahmestellen nach § 29 Abs. 1 S. 3 bis ein Jahr nach Erteilung der 20 Konzessionen nach § 10a i. V. m. § 4c weiter zulässig. Die Frist beginnt mit Erteilung der ersten Konzession zu laufen.<sup>285</sup>

### VII. Das Monopol der Spielbanken auf Casinospiele und ihre Regulierung nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012

Für Spielbanken gilt der GlüStV 2012 nur eingeschränkt. Auch nach dem GlüStV 2012 haben die Präsenz-Spielbanken der Länder ein Monopol auf die Veranstaltung von Casinospiele. Diese bleiben auf das zahlenmäßig streng limitierte und mit besonderen Schutzvorkehrungen versehene Angebot der Präsenz-Spielbanken

---

Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 38ff.; *VG Augsburg*, Beschluss vom 21.12.2012 – Au 5 S 12.1460 – Rn. 26.

284 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 29; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 13; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 10a GlüStV Rn. 211; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

285 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 32; *Berberich/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 29 GlüStV Rn. 4; *Pagenkopf*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 29 GlüStV Rn. 10.

beschränkt. Online-Casinospiele sind weiterhin unzulässig.<sup>286</sup> Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts.<sup>287</sup>

## 1. Die auf Spielbanken anwendbaren Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Gemäß § 2 Abs. 2 gelten für Spielbanken die allgemeinen Vorschriften der §§ 1 bis 4 Abs. 1 bis 4 (nicht Abs. 5), die Werberegelungen des § 5 sowie die spieler-schützenden Vorschriften der §§ 6–8 u. des § 23. Daneben gilt die spezielle Pflicht des § 20 Abs. 2 zur Identitätskontrolle und zum Abgleich der festgestellten Identitäten mit der Sperrdatei zur Durchsetzung des Verbots der Spielteilnahme gesperrter Spieler. Gem. § 20 Abs. 1 begrenzen die Länder zur kohärenten Erreichung der Ziele des § 1 in ihren Spielbankgesetzen die Anzahl der Spielbanken. Ferner statuieren sie die Anforderungen an die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen und ergänzen damit die Regelungen des GlüStV 2012. Außerdem gelten für Spielbanken die Übergangs- u. Schlussbestimmungen des neunten Abschnitts des GlüStV 2012.

## 2. Das absolute Verbot von Online-Spielbanken

Die Befreiungsmöglichkeit vom Internetverbot nach § 4 Abs. 5 gilt nicht für Spielbanken. Für diese bleibt es bei dem strikten Internetverbot des § 4 Abs. 4 sowie der Begrenzung auf das Präsenz-Angebot.<sup>288</sup> Angesichts des nach Ansicht der Länder im Vergleich zu Sport- und Pferdewetten sowie zu Lotterien erheblich höheren Suchtpotentials von Casinospielen, ihrer angeblich höheren Manipulationsanfälligkeit sowie ihrer nach Meinung der Länder höheren Anfälligkeit zur Nutzung zu Geldwäschezwecken erschien es ihnen nicht vertretbar auch hierfür das Internet als Vertriebsweg zu öffnen.<sup>289</sup> An dieser Haltung der Mehrheit der Länder hat sich auch beim 2. GlüÄndStV nichts geändert. Lediglich Hessen fordert eine Legalisierung

---

286 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 141; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 GlüStV Rn. 84.

287 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drs. 18/0122; *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53; *DSWV u. DOCV*, „Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV“ vom 25.01.2017; *Willmroth*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Glücksspiel.

288 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 141; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 31; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 GlüStV Rn. 84; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

289 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 132.

von Online-Casinospielen und hat sich deswegen ein Sonderkündigungsrecht für den Fall ausbedungen, dass die Länder es nicht schaffen, sich bis Ende 2019 auf Bedingungen für eine solche Legalisierung zu einigen.<sup>290</sup>

## VIII. Pferdewetten

Die Regulierung von Pferdewetten wird der Regulierung von Sportwetten angenähert.<sup>291</sup> Pferdewetten sind ein historisch gewachsenes Sondersegment von Wetten auf eine Sportveranstaltung. § 3 Abs. 1 S. 5 definiert sie als Wetten aus Anlass öffentlicher Pferderennen und anderer öffentlicher Leistungsprüfungen für Pferde. Wegen des nur geringen Anteils der Pferdewetten am deutschen Sportwettenmarkt sowie wegen der historischen und tatsächlichen Besonderheiten des Sektors erschien den vertragsschließenden Ländern die vollständige Parallelisierung der Regulierung der Pferdewetten mit der Regulierung der sonstigen Sportwetten nicht geboten.<sup>292</sup>

Gem. § 2 Abs. 5 gelten für Pferdewetten nur die allgemeinen Regeln d. §§ 1 bis 3, die Werbevorschriften d. § 5, die spieterschützenden Normen d. §§ 6 u. 7, nicht aber des § 8, die Vorgaben d. § 27, sowie die Übergangs- u. Schlussbestimmungen des neunten Abschnitts d. GlüStV 2012. § 27 Abs. 1 S. 1 belässt es für die Veranstaltung und Vermittlung bei der Erlaubnispflicht nach dem bundesrechtlichen RennwLottG, und sieht davon ab, auch eine Erlaubnispflicht nach dem GlüStV 2012 zu statuieren.<sup>293</sup> Die Erlaubnis nach dem RennwLottG umfasst allerdings nicht den Vertrieb über das Internet. Ein solcher war aus diesem Grund bisher verboten. Seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 gelten hierfür nun die Regelungen des § 4 Abs. 4 und 5.<sup>294</sup>

---

290 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drs. 18/0122; *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 Nahaufnahme; *Willmroth*, Süddeutsch.de Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Glücksspiel.

291 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 2; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 2; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 9.

292 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 2; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 9. *Stegmann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 3–5.

293 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 4; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 10; *Ennuschat/Klestil*, GewArch2012, 417, 420.

294 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 4, 17f.; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig,

§ 27 Abs. 1 S. 2 unterbindet die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter. § 27 Abs. 1 S. 3 bindet die Erteilung einer Erlaubnis nach dem RennwLottG an die Einhaltung der Verbote des § 4 Abs. 2 S. 1 u. Abs. 3, der Ziele des § 1 sowie der Erfordernissen des Jugendschutzes. § 27 Abs. 2 öffnet den Vertriebsweg des Internets im gleichen Umfang, wie er für Sportwetten zulässig ist. Grds. gilt das repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 4. Die Veranstaltung u. die Vermittlung von Pferdewetten über das Internet sind erst nach der Einholung einer gesonderten glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 4 Abs. 5 sowie der Erfüllung der dort normierten Voraussetzungen gestattet. Zuständig für die Erteilung dieser Erlaubnis ist gem. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 3 die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Hessen im ländereinheitlichen Verfahren mit Wirkung für alle Länder.<sup>295</sup>

Die Buchmacher müssen bei der Vermittlung von Festquotenwetten wegen § 27 Abs. 3, der auf § 8 Abs. 6 und § 21 Abs. 5 verweist, zukünftig in gleicher Weise am Sperrsystem teilnehmen, wie Lotterievermittler und Wettvermittlungsstellen, und müssen den Ausschluss gesperrter Spieler sicherstellen. Dies gilt jedoch nicht für Totalisatorwetten.<sup>296</sup> Vor Inkrafttreten des GlüStÄndStV erteilte Buchmachere Erlaubnisse nach dem RennwLottG galten bis zum 30.06.2013 fort. Ab dem 01.07.2013 mussten sich alle Buchmacher neue Erlaubnisse einholen.

## **IX. Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten**

Das bislang ausschließlich gewerberechtlich regulierte gewerbliche Automatenenspiel hat seit der Novellierung der SpielV 2006 eine expansive Entwicklung genommen. Gleichzeitig weist es aber das höchste Suchtpotential von allen Glücksspielen auf.<sup>297</sup>

---

Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 19f.; *Ennuschat/Klestil*, GewArch2012, 417, 422; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

295 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 17; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 18f.; *Ennuschat/Klestil*, GewArch2012, 417, 422; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

296 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 20f.; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 21ff.; *Ennuschat/Klestil*, GewArch2012, 417, 422; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

297 *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 9f.; *Bayerischer Landtag*, Drs. 16/6335; *Bayerischer Landtag*, Drs. 16/8107; *Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Donhauser*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/10822, S. 1; *Schriftliche Anfrage des*

Die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels war ein Hauptgrund dafür, dass der EuGH das Sportwettenmonopol des GlüStV 2008 in seinen beiden Urteilen vom 08.09.2010 in den Rs. Carmen Media (C-46/08) und Markus Stoß (C-316/07) als unionsrechtswidrig, weil inkohärent, eingestuft hat.<sup>298</sup> Um zukünftig eine kohärente Glücksspielregulierung zu gewährleisten, unterwirft der GlüStV 2012 das gewerbliche Automatenspiel nun zusätzlich zur gewerberechtlichen Regulierung glücksspielrechtlichen Beschränkungen. Durch diese Beschränkungen wollen es die Länder wieder stärker in Richtung seines ursprünglichen Charakters als bloßes Unterhaltungsspiel zurückführen und einer weiteren Ausweitung des Marktes entgegenwirken.<sup>299</sup>

- 
- CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 1; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2f.; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 4; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 2; *Homepage des LSSH*, Unterseite zu Glücksspielautomaten; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Peters*, ZRP 2011, 134ff.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 3f.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 260; *Summerer*, SpuRt 2011, 58; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.
- 298 *Bayerischer Landtag*, Drs. 16/6335; *Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Donhauser*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/10822, S. 1; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Donhauser*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/10822, S. 2; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 3; *Dietlein*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einleitung Rn. 5, 48; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 6; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Peters*, ZRP 2011, 134ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 260; *Summerer*, SpuRt 2011, 58; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.
- 299 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20, 31; *Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen AGGlüStV*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/12192, S. 1, 9f.; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Donhauser*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/10822, S. 2; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2f.; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 3f.; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 7; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Peters*, ZRP 2011, 134ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 260; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

## 1. Beschränkungen des gewerblichen Automatenspiels sowohl in Spielhallen als auch in Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher

Für das gewerbliche Automatenspiel sowohl in Spielhallen, als auch in Gaststätten (Schank- und Speisewirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe) und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher gelten gem. § 2 Abs. 3 u. 4 die allgemeinen Vorschriften der §§ 1 bis 3 u. 4 Abs. 3 u. 4, die Werberegulungen des § 5, die spieler-schützenden Vorschriften der §§ 6 u. 7 sowie die Übergangs- u. Schlussvorschriften. Die Regelungen der §§ 24–26 GlüStV 2012 gelten jedoch nur für Spielhallen.<sup>300</sup>

Nicht anwendbar auf das gewerbliche Automatenspiel ist die Befreiungsmöglichkeit vom Internetverbot nach § 4 Abs. 5. Damit bleibt es hierfür ausnahmslos bei dem strikten Internetverbot. Online-Automatenspiele sind unzulässig.<sup>301</sup> Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts.<sup>302</sup> Online-Automatenspiele sind über das Internet betriebene Spiele, die sich in ihrer Gestaltung an stationären Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit orientieren.<sup>303</sup>

Am übergreifenden Spielersperrsystem müssen sich Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nicht beteiligen.<sup>304</sup>

---

300 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3f.; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 16; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 256f.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

301 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 6; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 GlüStV Rn. 141; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Landesregierung NRW*, Pressemitteilung vom 08.11.2012; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 GlüStV Rn. 84; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 257; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

302 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drs. 18/0122; *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53; *DSWV u. DOCV*, „Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV“ vom 25.01.2017; *Willmroth*, Süddeutsch.de Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Glücksspiel.

303 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 18.

304 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 1; *ders.*, Mitteilung der Universität Hamburg, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 10. Juni 2014; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 20; *Peters*, ZfWG 2013, 381ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 256; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.



Allerdings sind nach manchen Ausführungsgesetzen Spielersperrsysteme in den jeweiligen Ländern zu beachten, die aber nur für Spielhallen, und nicht für Gaststätten und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher gelten.<sup>305</sup> Viele Stimmen in der Literatur fordern aber sowohl für Spielhallen, als auch für Gaststätten und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher, in denen Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind, die Einführung der Pflicht zur Beteiligung an der deutschen Sperrdatenbank.<sup>306</sup>

## 2. Zusätzliche Beschränkungen für Spielhallen

Der GlüStV 2012 unterwirft die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen über die eben ausgeführten allgemeinen Beschränkungen hinaus noch weiteren spezifischen Regulierungen. Gem. § 3 Abs. 7 ist eine Spielhalle ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten i. S. d. § 33c Abs. 1 S. 1 GewO, der Veranstaltung anderer Spiele i. S. d. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient. Die Beschränkungen gelten aber nur für solche Spielhallen, die auch Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Spielhallen, in denen ausschließlich andere Spiele i. S. d. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO oder Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit bereitgehalten werden, fallen nach § 2 Abs. 3 nicht in den Anwendungsbereich des GlüStV 2012.<sup>307</sup> Mit den Verweisen auf die GewO gelangen auch die Beschränkungen des § 3 Abs. 2 SpielV zur Anwendung.<sup>308</sup>

### a. Normierung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht

Für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen normiert der GlüStV 2012 in §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 und 24 Abs. 1 eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht. Diese Erlaubnispflicht tritt additiv zu den Erlaubnispflichten nach der GewO sowie der

---

305 BaWü, Bln., Brem., Hmb, Hessen, RPF, und LSA; *Peters*, ZfWG 2013, 381, 382ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 260; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 252.

306 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 1; *ders.*, Mitteilung der Universität Hamburg, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 10. Juni 2014; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 20; *Peters*, ZfWG 2013, 381ff.

307 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 6; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 9; *Odenthal*, GewArch 2012, 345, 346; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 256; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 248.

308 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 18.

SpielV hinzu und lässt diese unberührt.<sup>309</sup> Der Betrieb einer Spielhalle ohne diese Erlaubnis ist in sämtlichen Ländern eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit. Die Erlaubnisvoraussetzungen sind in § 24 Abs. 2 geregelt. Die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle dürfen den Zielvorgaben des § 1 nicht widersprechen. Die Erlaubnis ist zwingend befristet zu erteilen. Allerdings besteht, anders als bei den übrigen Erlaubnissen nach dem GlüStV 2012, mangels Geltung des § 4 Abs. 2 für Spielhallen ein Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis.<sup>310</sup> Die Aufnahme von Nebenbestimmungen ist auch noch nachträglich möglich. Zuständig sind nach § 9 Abs. 4 GlüStV 2012 die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Diese können in ihren Ausführungsgesetzen die Zuständigkeit aber auch den Gewerbeaufsichtsbehörden zuweisen.<sup>311</sup> Die meisten Länder machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.<sup>312</sup>

#### *b. Die Beschränkungen der §§ 25 und 26*

§ 25 bestimmt das mit den Zielen des § 1 noch vereinbare Maß. Zur Vermeidung von Mehrfachkonzessionen fordert Abs. 1 die Einhaltung eines nicht näher konkretisierten landesrechtlich zu bestimmenden Mindestabstands zwischen Spielhallen. Dieser Mindestabstand soll zu einer Reduzierung des Angebots an Spielhallen mit Geld- oder Warenspielgeräten, sowie durch das Erfordernis der Überwindung einer Wegstrecke zu einer Verringerung des Spieltriebs und dessen Ausnutzung führen.<sup>313</sup> Die Bandbreite des Mindestabstands reicht in den Ausführungsgesetzen der Länder

---

309 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 18; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Odenthal*, GewArch 2012, 345, 346; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 258; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

310 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 9; *Krewer*, ZfWG 2014, 77, 83.

311 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 8; *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 24; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

312 *Hecker*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 24 GlüStV Rn. 24; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 251.

313 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 3; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 12; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 25 GlüStV Rn. 1, 3.

von 100m<sup>314</sup>, über 150m<sup>315</sup>, 200m<sup>316</sup>, 250m<sup>317</sup>, 300m<sup>318</sup> 350m<sup>319</sup>, bis zu 500m<sup>320</sup> Luftlinie. Zehn Bundesländer<sup>321</sup> erlauben unter bestimmten Voraussetzungen Einzelfallausnahmen vom gesetzlichen Mindestabstand. Abs. 2 verbietet mehrere Spielhallen in einem baulichen Verbund. Abs. 3 ermächtigt die Länder, die Anzahl der Spielhallen innerhalb einer Gemeinde zu begrenzen, und dabei regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.<sup>322</sup> Von dieser Möglichkeit hat aber nur Meck-Pomm durch eine Ermächtigung an die zuständige Behörde, die zulässige Anzahl von Spielhallen in einer Gemeinde durch Rechtsverordnung zu regeln, Gebrauch gemacht.<sup>323</sup> Wie bereits oben ausgeführt, dürfen zur Vermeidung einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs gemäß § 21 Abs. 2 in Spielhallen keine Sportwetten veranstaltet oder vermittelt werden.<sup>324</sup>

Zusätzlich zu den allgemeinen Werberestriktionen des § 5 verbietet § 26 Abs. 1 eine äußere Gestaltung der Spielhalle, von der eine Werbewirkung für das Spiel oder ein zusätzlicher Spielreiz ausgeht. Als hiernach unzulässig zu bewerten sind insbes. bildliche Darstellungen der angebotenen Spiele oder deren namentliche Nennung. Gleiches gilt für Abbildungen von Gegenständen oder Symbolen, die typischerweise mit Glücksspiel assoziiert werden, wie Roulette- oder Spieltische, Spielkarten, Spielwürfel, Joker, Kleeblatt oder Glücksschwein, symbolische

---

314 Hamburg in bestimmten Vergnügungsvierteln und Niedersachsen als Regelfall.

315 Sachsen.

316 Sachsen-Anhalt.

317 Bayern, Bremen.

318 Hessen, Brandenburg.

319 Nordrhein-Westfalen.

320 Berlin, Hamburg, Meck-Pomm, RPF, SaarL, Thüringen, BaWü

321 BAY, Bln, Bbg, Hmb, Hessen, NRW, RPF, Sachsen und Thüringen. In NiedS dürfen die Gemeinden einen geringeren Mindestabstand, der aber mind. 50m betragen muss, oder auch einen größeren Mindestabstand von 500m vorsehen.

322 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 3; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 15; *Odenthal*, GewArch 2012, 345, 347; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 25 GlüStV Rn. 12; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 258; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

323 *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 260; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 25 GlüStV Rn. 12.

324 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 30; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 14; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 21 GlüStV Rn. 36f.; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 21 GlüStV Rn. 38ff.; VG Augsburg, Beschluss vom 21.12.2012 – Au 5 S 12.1460 – Rn. 26; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249.

Darstellungen von möglichen Gewinnen durch Goldbarren, Geldscheine, Dollar- oder Euro-Zeichen sowie blickfangmäßig herausgestellte Bezeichnungen der Spielhalle als Casino, Spielbank o. ä.<sup>325</sup> Fünf Bundesländer schreiben die ausschließliche Verwendung der Bezeichnung „Spielhalle“ vor.<sup>326</sup> § 26 Abs. 2 normiert für eine nachhaltige Unterbrechung des Spiels zur Erreichung der Ziele des § 1 eine Mindestsperrzeit von drei Stunden. Die Länder sind frei, eine darüber hinausgehende Sperrzeit vorzusehen.<sup>327</sup> Die meisten Länder sehen außerdem Spielverbotstage vor.<sup>328</sup> Betreiber von Spielhallen oder deren Aufsichtspersonen, die dulden, dass ein Gast während der Sperrzeit in den Betriebsräumen verweilt, begehen in sämtlichen Ländern eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit.

### c. Weitere Beschränkungen durch die Ausführungsgesetze der Länder

§ 28 S. 2 ermächtigt die Länder dazu, noch weitere Beschränkungen vorzusehen. Einige Bundesländer schreiben vor, dass auch ein Mindestabstand zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden, Schulen sowie zu Spielbanken einzuhalten ist<sup>329</sup> und verpflichtet zu Zutrittskontrollen.<sup>330</sup> Außerdem treffen viele Bundesländer genauere Regelungen zur Außendarstellung und Innenausstattung der Spielhallen wie bspw. ein Verbot EC- und Kreditkartenautomaten in Spielhallen aufzustellen sowie sonstiger Kreditgewährungen.<sup>331</sup> Bln. und Hbg. haben

---

325 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 16; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921f.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 258; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 26 GlüStV Rn. 5; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

326 Brandenburg, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

327 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 31; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 2; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 24–26 Rn. 17; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 258; *Schmitt*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 26 GlüStV Rn. 13; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 249; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260; Bei den 3h beließen es folgende Länder: BAY, Hmb in bestimmten Vergnügungsvierteln, Sachsen, in BAY können allerdings die Gemeinden die Sperrzeit durch VO verlängern; in Brem beträgt die Sperrzeit 4h, in NRW 5h, 6h in BaWü, Hessen, Meck-Pomm, NiedS, RPF, und SaarL, wobei auch hier die Gemeinden die Sperrzeit verlängern können, 7h in Hmb im Übrigen und 8h in Bln und Thüringen.

328 BaWü, Bln, Hmb, Hessen, NRW, RPF, LSA und Thüringen.

329 BaWü, Bln, Meck-Pomm, NRW, RPF, Sachsen und Thüringen.

330 BaWü, Bln, Hmb, Hessen, RPF, SaarL, und LSA.

331 BaWü, Bln, Brem, Hmb, Meck-Pomm, NRW, RPF und Thüringen.

abweichend von der SpielV die zulässige Anzahl der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit von zwölf auf acht Stück reduziert.<sup>332</sup>

#### *d. Übergangsfristen*

§ 29 Abs. 4 enthält Übergangsfristen für Spielhallen, deren Betreiber bei Inkrafttreten des GlüStV 2012 bereits eine Erlaubnis nach der GewO hatten. Stichtag ist nach dieser Übergangsregelung der 28.10.2011. Spielhallenbetreibern, die bis zu diesem Stichtag eine Gewerbeerlaubnis erteilt bekamen, sind gem. § 29 Abs. 4 S. 2 bis zum Ablauf von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 (also bis zum 01.07.2017) von der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 u. 24 Abs. 1 befreit, sofern die Gewerbeerlaubnis nicht vorher ausläuft. § 29 Abs. 4 S. 2 fingiert die Vereinbarkeit dieser Spielhallen mit den §§ 24 und 25 für den Zeitraum von fünf Jahren. Für die Fortführung des Spielhallenbetriebs über den 01.07.2017 hinaus müssen die Betreiber rechtzeitig eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen. § 29 Abs. 4 S. 4 enthält für Spielhallenbetreiber, die bis zu diesem Stichtag eine Gewerbeerlaubnis erteilt bekamen, eine Härtefallklausel mit der Möglichkeit einer, allerdings nicht dauerhaften, Befreiung von einzelnen Anforderungen der §§ 24 und 25, wenn die von ihnen betriebenen Spielhallen diese Anforderungen nicht einhalten. Alle Länder bis auf NiedS haben in ihren Ausführungsbestimmungen die näheren Voraussetzungen einer Befreiung im Härtefall konkretisiert.<sup>333</sup>

Spielhallenbetreibern, die nach dem Stichtag bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 eine Gewerbeerlaubnis erteilt bekamen, sind gem. § 29 Abs. 4 S. 3 für ein Jahr ab dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 (also bis zum 01.07.2013) von der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht nach §§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 1 und 24 Abs. 1 befreit, sofern die Gewerbeerlaubnis nicht vorher ausläuft. § 29 Abs. 4 S. 3 fingiert die Vereinbarkeit dieser Spielhallen mit den §§ 24 und 25. Diese Spielhallenbetreiber mussten folglich zur Fortführung des Spielhallenbetriebs über den 01.07.2013 hinaus bereits eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen. Eine Härtefallklausel gibt es für diese Fälle nicht.<sup>334</sup>

---

332 Wild, ZfWG 2012, 247, 253.

333 Reeckmann, ZfWG 2012, 255, 256; Wild, ZfWG 2012, 247, 251; Für Bayern: Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 3.

334 Berberich, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 29 Rn. 10.

## X. Werbung für öffentliches Glücksspiel

Werbung für erlaubte öffentliche Glücksspiele ist auch nach dem GlüStV 2012 grds. zulässig und hat in § 5 eine Regelung erfahren.<sup>335</sup> Der GlüStV 2012 enthält keine Definition des Werbebegriffs. Es handelt sich hierbei, anders als bei der audiovisuelle Mediendienste – Richtlinie aber entsprechend dem Werbebegriff in der Tabakrichtlinie, um einen ordnungsrechtlichen Begriff, dessen Auslegung sich an der Abwehr der von Glücksspiel ausgehenden Gefahren und an den Zielen des § 1 zu orientieren hat. Dementsprechend ist der Werbebegriff des GlüStV 2012 weit zu verstehen und umfasst jegliche kommerzielle Kommunikation.<sup>336</sup> Auch weiterhin ist ausschließlich Werbung für behördlich erlaubtes Glücksspiel gestattet, § 5 Abs. 5. Die zulässige Art und der zulässige Umfang von Werbung für erlaubtes Glücksspiel sind in § 5 Abs. 1 u. 2 geregelt. Abs. 3 regelt die Zulässigkeit von Glücksspielwerbung im Fernsehen und Internet, sowie Telekommunikationsanlagen. Im Vergleich zum GlüStV 2008 enthält § 5 einen neuen, zielorientierten, prozedural ausgestalteten Regelungsansatz. Dieser neue Regelungsansatz soll den Forderungen nach größerer Differenzierung genügen und Rechtsunsicherheiten über die im konkreten Einzelfall zu beachtenden Anforderungen beseitigen.<sup>337</sup> Abs. 4 fordert die Länder zur Konkretisierung von Art und Umfang der zulässigen Werbung in einer Werberichtlinie auf. Die meisten Länder haben für Verstöße gegen die Werberegulungen des § 5 bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitstatbestände geschaffen.<sup>338</sup>

---

335 *Gebhard/Postel*, ZFWG 2012, 1, 6; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 1ff.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

336 *Bornemann*, K&R 2012, 653, 654, 656f.; so auch die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele.

337 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; *Bornemann*, K&R 2012, 653, 654; BVerwG, Beschlüsse vom 17.10.2012 – 8 B 40/12, 8 B 47/12, 8 B 51/12, BeckRS 2012, 59406, jeweils Rn. 6; 8 B 52/12, BeckRS 2012, 59407; 8 B 61/12, BeckRS 2012, 59189; 8 B 62/12, BeckRS 2012, 59190; und 8 B 63/12, BeckRS 2012, 59191, jeweils Rn. 7; *Fried*, MMR 2013, 483; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 2; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 728; *Sirch/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 6; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1.

338 § 48 Abs. 1 Nr. 4 LGlüG BaWü für Verstöße gegen § 5 Abs. 5; Art. 13 Abs. 1 Nr. 3 BayAG-GlüStV für Verstöße gegen § 5 Abs. 5; § 17 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AG GlüStV BLN für Verstöße gegen § 5 Abs. 2, 3 und 5; § 16 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BbgGlüAG für Verstöße gegen § 5 Abs. 3 und 5; § 16 Abs. 1 Nr. 3 BremGlüG für Verstöße gegen § 5 Abs. 5; § 18 Abs. 1 Nr. 4 und 5 HGlüG für Verstöße gegen § 5 Abs. 3 und 5; § 21 Abs. 1 Nr. 4 GlüStVAG M-V für Verstöße gegen § 5 Abs. 1, 2 und 5; § 26 Abs. 1 Nr. 5 NGlüSpG für Verstöße gegen § 5 Abs. 5; § 23 Abs. 1 Nr. 3–5 AG GlüStV NRW für Verstöße gegen § 5 Abs. 3 und 5; § 16 Abs. 1 Nr. 3–5 LGlüG RPF für Verstöße gegen § 5 Abs. 1, 2, 3 und 5; § 15 Abs. 1 Nr. 8 AG GlüStV-Saar für Verstöße gegen § 5 Abs. 1, 2 und 5; § 20 Abs. 1 Nr. 4 SächGlüStVAG für Verstöße

## 1. Verbot der Werbung für illegales Glücksspiel, § 5 Absatz 5

§ 5 Abs. 5 enthält ein Verbot von Werbung für verbotenes Glücksspiel, das auch schon bisher immer bestand. Verstöße gegen dieses Verbot können in allen Ländern bis auf Hamburg als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 500.000 EUR geahndet werden.<sup>339</sup> Dies sei insbes. einigen Profifußballclubs ins Gedächtnis gerufen, die in manchen Fällen angesichts der überdurchschnittlichen Zahlungsbereitschaft von Sportwettenanbietern offenbar bedenkenlos gegen dieses Verbot verstoßen.<sup>340</sup>

## 2. Art und Umfang zulässiger Werbung nach den Absätzen 1 und 2

§ 5 Abs. 1 bindet Art und Umfang der Werbung für erlaubtes Glücksspiel an die Ziele des § 1, wobei die neuen Akzentuierungen des GlüStV 2012 zu beachten sind. Die Pflicht zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters und zur Beschränkung auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel des § 5 Abs. 1 GlüStV 2008 sind entfallen.<sup>341</sup> Dasselbe gilt für das Verbot des bisherigen

---

gegen sämtliche Regelungen des § 5; § 20 Abs. 1 Nr. 4 GlüG LSA für Verstöße gegen die Regelungen des § 5 Abs. 2, 3 und 5; § 10 Abs. 1 Nr. 5 ThüGlüG für Verstöße gegen das Verbot des § 5 Abs. 5.

339 Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 92, 94; Hübner, ZfWG 2013, 242, 243; Siehe außerdem die vorstehende Fußnote, in Thüringen kann die Geldbuße max. 250.000 EUR betragen, in Sachsen-Anhalt bis zu 500.000 EUR, in Rheinland-Pfalz bis zu 1 Mio. EUR.

340 Als prominente Beispiele können hier beispielsweise die Trikotwerbung des TSV 1860 München 2006 und des SV Werder Bremen sowie die Bandenwerbung des FC Bayern in der Allianzarena 2010 sowie des VfB Stuttgart für den Sportwetten- und Onlinepokerveranstalter „bwin“ dienen. Alle diese Vereine mussten ihre Verträge mit dem illegal beworbenen Glücksspielanbieter kündigen: Beckmann, SpuRt 2013, 43, 44; Kastner, Süddeutsche Zeitung Online, Artikel vom 17.05.2010; Merkur-Online, Artikel vom 20.07.2006; Summerer, SpuRt 2011, 58. Allerdings hat der FC Schalke dieses Jahr einen Etappensieg errungen: Der Fußballclub wirbt auf seiner Internetseite für den Glücksspielanbieter (Sportwetten, Casinospiele und Poker) „bet-at-home.com“. Die Regierung von Mittelfranken hatte ihm dies mit Bescheid vom 20.09.2011 unter Androhung eines Zwangsgeldes untersagt, soweit die Werbung in Bayern abrufbar ist. Das VG Ansbach hob diese Untersagungsverfügung wieder auf: Urteil vom 28.01.2014, AN 4 K 12.01406; Burgdorf, Pressemitteilung des VG Ansbach vom 29.01.2014. Siehe hierzu noch näher unten bei der Erörterung der Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit der Glücksspielregulierung. Der TSV 1860 München wirbt auf seiner Homepage inzwischen auch wieder für den Online-Sportwetten- und Online-Casinospiele-Anbieter Tipico. Gleiches gilt für Werder Bremen. Der FC Bayern wirbt auf seiner Homepage ebenfalls wieder für bwin und der VfB Stuttgart für Inter Wetten (Anbieter von Online-Sportwetten, Online-Casinospiele sowie Online-Automatenspielen).

341 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz

Abs. 2 S. 1, gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel aufzufordern, anzureizen oder zu ermuntern. Auch dies ist entfallen.<sup>342</sup> Der neue Abs. 1 trägt dem Kanalisierungsgedanken Rechnung. Legalen Veranstaltern soll es möglich sein, auf ihr Spielangebot aufmerksam zu machen. Sie sollen ihr erlaubtes Glücksspiel in einer Art und Weise bewerben können, die es ermöglicht, den Spieltrieb der Bevölkerung weg von illegalen Angeboten hin zu legalen Angeboten zu lenken. Die vertragsschließenden Länder wollen mit der Neuregelung des Abs. 1 eine weitere Ausweitung des Schwarzmarktes verhindern. Die legalen Anbieter sollen nach dem Willen der vertragsschließenden Länder mit eigener, die Kanalisierungsfunktion erfüllender Werbung aggressivem Marketing illegaler Anbieter begegnen können. Deshalb soll zumindest für einen vorübergehenden Zeitraum eine verstärkte Werbung der legalen Anbieter zulässig sein.<sup>343</sup>

§ 5 Abs. 2 S. 1 verbietet zielgruppenorientierte Werbung, die sich an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Gruppen richtet. Vergleichbar gefährdete Gruppen sind insbes. suchtgefährdete Personen sowie bereits Glücksspielsüchtige, Personen mit Migrationshintergrund, arbeitslose Personen und solche mit unterdurchschnittlichem Bildungsniveau. Dies entspricht § 5 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2008.<sup>344</sup> Ein Beispiel für eine verbotene Werbung, die sich gezielt an gefährdete Personen richtet, ist das Folgende: „Frau Müller hat ihre letzten 2 Euro für ein Los ausgegeben und den Jackpot von 1 Mio. Euro geknackt!“<sup>345</sup> Werbung, die sich gezielt an Minderjährige richtet, ist bspw. solche bei Ereignissen mit überwiegender Beteiligung Minderjähriger,

---

zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; Becker, ZfWG 2012, 229; Bornemann, K&R 2012, 653, 654f.; Hübner, ZfWG 2013, 242, 245; Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2923; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 3; Stulz-Herrstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1.

342 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Bornemann, K&R 2012, 653, 655; Hübner, ZfWG 2013, 242, 245; Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2923; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 3.

343 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Becker, ZfWG 2012, 229, 232, 234, 236; Bornemann, K&R 2012, 653, 654.; Grabitz, Die Welt, Artikel Nr. 108189025 vom 09.07.2012; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 39; Hübner, ZfWG 2013, 242, 245; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 2, 39; siehe auch § 5 der Werberichtlinie vom 07.12.2012.

344 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; Becker, ZfWG 2012, 229, 236; Bornemann, K&R 2012, 653, 655; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 49; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 48.

345 Becker, ZfWG 2012, 229, 239.



etwa Trikotsponsoring von Jugendmannschaften und Bandenwerbung bei Sportwettkämpfen von Kindern und Jugendlichen, Werbung in Jugendzeitschriften sowie in Kinder- und Jugendsendungen.<sup>346</sup> Der neue § 5 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2012 ist der Abs. 2 S. 3 GlüStV 2008, aber befreit von der Pflicht, Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und die vom Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren aufzunehmen. Er konzentriert sich jetzt auf das Verbot irreführender Werbung, insbes. von unzutreffenden Aussagen über die Art und Höhe der Gewinne oder Gewinnchancen. Aber auch zutreffende Aussagen fallen unter dieses Verbot, sofern sie Irrtümer, insbes. kognitive Irrtümer wie eine Kontrollillusion, aufrechterhalten oder verstärken.<sup>347</sup>

### 3. Die Regelung des § 5 Absatz 3 für Werbung in Rundfunk und Internet sowie über Telekommunikationsanlagen

§ 5 Abs. 3 enthält ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Glücksspielwerbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen, eröffnet aber auch die Möglichkeit einer Befreiung von dem Verbot für Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und Internet.

#### a. Das Verbot des § 5 Absatz 3 Satz 1

§ 5 Abs. 3 S. 1 normiert ein generelles Verbot der Glücksspielwerbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen. Einige Länder haben für Verstöße gegen dieses Verbot einen Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen.<sup>348</sup> Der Klammerzusatz des S. 1 verweist jedoch nur noch auf § 7 RStV. Hiernach verbietet S. 1 Werbung i. S. d. RStV, Dauerwebesendungen, Teleshopping, Schleichwerbung, sowie Produkt- und Themenplatzierung zugunsten von Glücksspiel. Da § 8 RStV aus dem Klammerzusatz des Abs. 3 S. 1 ersatzlos gestrichen wurde, unterliegen Sponsorenhinweise, die in § 8 RStV erlaubt sind („Diese Sendung wird Ihnen präsentiert von ...“), nicht mehr dem Verbot des § 5 Abs. 3 S. 1.<sup>349</sup> Dies ist auch in

---

346 Becker, ZfWG 2012, 229, 234; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 50; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 49.

347 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Becker, ZfWG 2012, 229, 233; Bornemann, K&R 2012, 653, 655; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 51; Hübner, ZfWG 2013, 242, 246; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 50f.; Stulz-Herrnstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1, 4.

348 Bln, Bbg, Hessen, NRW, RPF, Sachsen und LSA, siehe Fußnote Nr. 331.

349 Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie, Stand 14.08.2012, S. 2f., Begründung zu § 2 Abs. 3; Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; Bornemann, K&R 2012, 653, 656; Hecker/Ruttig, in Dietlein/

§ 1 Abs. 3 S. 1 der Werberichtlinie klargestellt. Die Sponsorenhinweise müssen sich aber auf die Nennung des Namens des Sponsors beschränken und dürfen keinen Hinweis auf das Glücksspielangebot enthalten, auch nicht in Form von Bildern wie z.B. eines Roulettisches.<sup>350</sup> Die ZAK hat bereits am 18.09.2012 entschieden, dass Anbieter von Sportwetten mit beantragter Konzession in Deutschland als Sponsor im Fernsehen auftreten dürfen.<sup>351</sup>

*b. Die Erlaubnismöglichkeit des § 5 Absatz 3 Satz 2*

§ 5 Abs. 3 S. 2 ermöglicht aber den Ländern, zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und im Internet unter Beachtung der Grundsätze der Abs. 1 u. 2 zu erlauben. Diese Erlaubnismöglichkeit vollzieht die Anpassung an die Wiederöffnung des Vertriebswegs Internet in § 4 Abs. 5 und soll zu diesen legalen Angeboten hin kanalisieren.<sup>352</sup> Die Länder haben sie in § 14 Werberichtlinie realisiert. Nicht hiervon umfasst ist Werbung über Telekommunikationsanlagen. Deswegen ist der Vertrieb öffentlicher Glücksspiele über Telekommunikationsanlagen auch zukünftig unzulässig. Gleiches gilt für Werbung für Spielbanken und Spielhallen im Fernsehen und im Internet. Solche Werbung bleibt wegen des besonderen Suchtgefährdungspotentials verboten.<sup>353</sup> Die geltenden inhaltlichen Werberestriktionen nach den Abs. 1 und 2 sollen dem Ziel der Suchtprävention genügen. Dem im Vergleich zu Lotterien höheren Suchtpotential von Sportwetten soll die Werberichtlinie durch Ausdifferenzierungen Rechnung tragen.<sup>354</sup>

---

Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 52; Hübner, ZfWG 2013, 242, 247; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 52; Stulz-Herrstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2; Viniol/Hofmann, MMR 2013, 434, 435.

350 Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 53.

351 Die Medienanstalten, Pressemitteilung auf [digitalfernsehen.de](http://digitalfernsehen.de) vom 21.09.2012.

352 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 53; Hübner, ZfWG 2013, 242, 245; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 52; Stulz-Herrstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1f.

353 Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie, Stand 14.08.2012, S. 6, Begründung zu § 10 Abs. 2; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 52; Hübner, ZfWG 2013, 242, 247; Stulz-Herrstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2f.

354 Amtliche Begründung zum GlüStV 2012, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; Hecker/Ruttig, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 53;

Nach der h. A. in der Literatur haben die Glücksspielveranstalter einen Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis, sofern die Voraussetzungen der Abs. 1 u. 2 vorliegen. Nebenbestimmungen sind dann nur zur Sicherstellung der Erfüllung dieser Voraussetzungen zulässig. Der GlüStV 2012 und die Werberichtlinie enthalten keine Hinweise zu dieser Frage.<sup>355</sup> Der BGH vertrat in seinem Beschluss vom 24.01.2013 die Ansicht, dass auf die Erteilung der Erlaubnis kein Anspruch besteht.<sup>356</sup>

Zuständig für den Erlass der Erlaubnis gem. S. 2 ist bei Werbung für Lotterien und Sportwetten nach S. 4 i. V. m. § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 bis 8 die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes NRW (Bezirksregierung Düsseldorf) im länder einheitlichen Verfahren, d. h. nach der verbindlichen Entscheidung des Glücksspielkollegiums hierüber mit Wirkung für alle Länder.<sup>357</sup> Bei Werbung für Pferdewetten ist keine einheitliche Zuständigkeit nach § 9a festgelegt. Für die Erlaubnis von Werbung für Pferdewetten im Fernsehen und im Internet bleibt es deswegen gemäß § 9 Abs. 4 bei der Zuständigkeit der nach Landesrecht örtlich zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde.<sup>358</sup>

Am 16.10.2012 untersagte die ZAK dem Fernsehsender „Das Vierte“ die Wiederholung der Sendung „Show zum Tag des Glücks“, die für die Süddeutsche Klassenlotterie (SKL) geworben hatte, sowie die weitere Ausstrahlung von Fernsehwerbung für diese bzw. die GKL ohne die vorherige Einholung einer Fernsehwerbeerlaubnis hierfür. Sie ordnete den Sofortvollzug der Untersagung an. In der „Show zum Tag des Glücks“ erschien 272 Mal eine Einblendung des Logos der SKL. Die Moderation erwähnte sie 34 Mal. Die ZAK sah hierin einen Verstoß gegen das Fernsehverbot für öffentliches Glücksspiel ohne die vorherige Einholung einer Erlaubnis hierfür.<sup>359</sup>

### c. Die weitere Einschränkung des § 5 Absatz 3 Satz 3

§ 5 Abs. 3 S. 3 verbietet Werbung für Sportwetten, nicht aber für Pferdewetten, im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen auf dieses Sportereignis. Dieses Verbot soll dazu beitragen, dass keine

---

*Sirch/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 7.

355 *Bornemann*, K&R 2012, 653, 656f.; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 437.

356 *BGH*, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“, S. 6 Rn. 9.

357 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 8, Begründung zu § 16 Abs. 1; *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Bornemann*, K&R 2012, 653, 656; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 243; *Sirch/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 59; *Stulz-Herrstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 436f.

358 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 8, Begründung zu § 16 Abs. 1.

359 *Widlok*, Pressemitteilung der Medienanstalten vom 16.10.2012.

zusätzlichen werblichen Anreize für ereignisbezogene Wetten unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen im Fernsehen gesetzt werden.<sup>360</sup>

#### 4. § 5 Absatz 4 und die Werberichtlinie

Gemäß § 5 Abs. 4 erlassen die Länder durch das Glücksspielkollegium im länder einheitlichen Verfahren zur Konkretisierung von Art u. Umfang der nach den Abs. 1 bis 3 zulässigen Werbung eine gemeinsame Werberichtlinie. Diese soll sich auf die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wirkung von Werbung auf jugendliche sowie problematische und pathologische Spieler stützen und den unterschiedlichen Gefährdungspotentialen der verschiedenen Glücksspielarten Rechnung tragen. Vor ihrem Erlass und wesentlicher Änderung ist den beteiligten Kreisen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sie ist in allen Ländern zu veröffentlichen. Die Pflicht zur Anhörung d. beteiligten Kreise umfasst auch Vertreter der Wissenschaft und hinsichtlich der Werbung im Rundfunk d. Landesmedienanstalten. Diese Verfahrensvorgaben sollen ein rechtsstaatliches Verfahren garantieren, das eine Richtigkeitsgewähr erzeugen soll.<sup>361</sup> Diesen Verpflichtungen ist das Glücksspielkollegium der Länder mit der von ihm am 07.12.2012 beschlossenen Werberichtlinie (nachfolgend als „**die WerbeRL**“ bezeichnet) nachgekommen. Ein erster Arbeitsentwurf für eine solche Richtlinie datiert vom 14.08.2012 (nachfolgend als „**der Arbeitsentwurf der WerbeRL**“ bezeichnet). Im November fand das vorgeschriebene Anhörungsverfahren hierzu statt.<sup>362</sup> Nach dem Beschluss d. Glücksspielkollegiums vom 07.12.2012 machten die Länder die WerbeRL bekannt. Sie trat am 01.02.2013 in Kraft.<sup>363</sup>

---

360 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *DDV*, Pressemitteilung vom 10.09.2012; *Hecker/Ruttig*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 GlüStV Rn. 52; *Sirch/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 54.

361 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923; *Stulz-Herrstadt/Engels*, *DDV-Beurteilung der Werberichtlinie* vom 06.02.2013, S. 1.

362 *DDV*, Pressemitteilung vom 10.09.2012; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 243.

363 § 16 der Werberichtlinie; *BVDW*, Pressemitteilung vom 18.01.2012; *DDV*, Pressemitteilung vom 30.01.2013; *DDV*, Pressemitteilung vom 09.02.2013; *Fried*, MMR 2013, 483; *Nickel*, Pressemitteilung des ZAW vom 01.02.2012; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 243; *Stulz-Herrstadt/Engels*, *DDV-Beurteilung der Werberichtlinie* vom 06.02.2013, S. 1; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434; *Zentralverband der deutschen Wirtschaft e.V.*, in: hamburg.business-on.de, Pressemitteilung 7\_125\_33252 vom 22.01.2013.

### a. Die Rechtsnatur der Werberichtlinie

Die Rechtsnatur der WerbeRL ist umstritten. Nach den amtlichen Begründungen des GlüStV, des Arbeitsentwurfs der WerbeRL sowie der WerbeRL handelt es sich um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung nach außen, auch für die Gerichte.<sup>364</sup> Dann müsste § 5 Abs. 4 die Qualität einer Eingriffsermächtigungsnorm besitzen. Die Nutzung von wissenschaftlich-technischem Sachverstand müsste zwingend vorgeschrieben sein und der erlassenden Instanz eine demokratische Legitimation zukommen. Nach der herrschenden Literaturauffassung erfüllt die WerbeRL diese Voraussetzungen nicht. Hierbei handele es sich daher nur um eine norminterpretierende Verwaltungsvorschrift ohne Außenwirkung. Sie unterliegt bei dieser Qualifikation einer vollen gerichtlichen Kontrolle, und damit auch alle Eingriffe auf ihrer Grundlage in die Berufsfreiheit der Glücksspielveranstalter, die auch die Werbung für einen ausgeübten Beruf umfasst. Bei § 5 Abs. 4 handele es sich nicht um eine Ermächtigungsgrundlage zum Eingriff in Freiheitsrechte, sondern um eine zuständigkeitszuweisende Kompetenznorm. Die Nutzung von wissenschaftlich-technischem Sachverstand sei hierin nicht zwingend vorgeschrieben. Vielmehr enthalte § 5 Abs. 4 GlüStV lediglich rudimentäre Verfahrensvorgaben. Zwar seien die beteiligten Kreise hiernach zur Stellungnahme befugt, ob das Glücksspielkollegium diese Stellungnahmen dann aber berücksichtigt, bleibe ihm überlassen. Zwingend vorgeschrieben sei dies ihm nicht. Dem Glücksspielkollegium mangle es außerdem an der erforderlichen demokratischen Legitimation.<sup>365</sup>

Der Ansicht der amtlichen Begründung ist zu folgen. Die WerbeRL ist eine normkonkretisierende Verwaltungsrichtlinie.<sup>366</sup> Normkonkretisierende

---

364 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 1 Vorwort; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 1, Vorwort; *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 26; *Fried*, MMR 2013, 483, 484.

365 *Bornemann*, K&R 2012, 653, 657f.; *Fried*, MMR 2013, 483, 484ff.; *Liesching/Bolay*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 1 Rn. 1ff.

366 So auch *Hecker/Ruttig*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 5 Rn. 77. Der BayVerfGH ist ebenfalls der Ansicht, dass es sich bei der WerbeRL wegen der intendierten Außenwirkung um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift handelt. Allerdings ermangele es dem Glücksspielkollegium an einer hinreichenden demokratischen Legitimation zum Normerlass. Die WerbeRL sei im Außenverhältnis keinem der Bundesländer zurechenbar und unterläge daher auch keiner gerichtlichen Kontrolle. Das Glücksspielkollegium sei deswegen lediglich zum Verwaltungsvollzug, der nach außen hin immer einem bestimmten Bundesland zurechenbar ist, hinreichend demokratisch legitimiert, nicht aber zum Normerlass. Für den Erlass einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift bestünde außerdem kein Bedürfnis. Die Länderparlamente könnten über die WerbeRL abstimmen und sie hierdurch demokratisch legitimieren. (BayVerfGH, Entscheidung vom 25. September 2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 209ff.)

Verwaltungsrichtlinien sind solche, die sich nicht nur auf die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe sowie die Lenkung des Ermessens der Behörde auf der Rechtsfolgenseite beschränken, und dadurch zu einer einheitlichen Verwaltungspraxis führen sollen, sondern die eine Beurteilungsermächtigung wahrnehmen, die Ermächtigungsgrundlage konkretisieren und Standards hierfür festlegen.<sup>367</sup> Beurteilungsermächtigungen sind solche Normen, die auf Tatbestandsseite offen und auf Konkretisierung hin angelegt sind, sowie dem Konkretisierungsadressaten eine Konkretisierungsbefugnis einräumen.<sup>368</sup>

Ob eine Beurteilungsermächtigung vorliegt, ist durch Auslegung zu ermitteln.<sup>369</sup> Von einem Vorliegen einer Beurteilungsermächtigung ist v. a. bei Sachgesetzlichkeiten wie dem Postulat einer „Richtigkeitsgewähr durch Verfahren“ auszugehen. Dieses greift dann ein, wenn konträre Zielvorgaben bestehen, die zur Konkretisierung und Abwägung gegeneinander einem sachverständigen und pluralistischen Gremium anvertraut werden, das ein vorgeschriebenes, aufwendiges Verfahren einzuhalten hat. Dieses Verfahren soll gewährleisten, dass das Gremium alle erforderlichen – auch wissenschaftlichen – Erkenntnisse sammelt und dann eine richtige Entscheidung trifft. In diesen Fällen sind die fachlichen Wertungszusammenhänge derart komplex, dass sie sich nicht zur Konkretisierung durch Rechtsprechung eignen. Die Ermittlung und Bewertung aller relevanten Tatsachen und Zusammenhänge erfordert hier komplexe Untersuchungen, die aus Kapazitätsgründen nicht in Gerichtsverfahren zu leisten sind, insbes. wenn der Konkretisierung und Abwägung auch eine politische Dimension zukommt.<sup>370</sup>

Die Offenheit der Zielvorgaben der Beurteilungsermächtigung und die Konkretisierung in Verwaltungsvorschriften bezweckt in diesen Fällen außerdem eine flexible Handhabung und Anpassung der rechtlichen Vorgaben, damit Erkenntnisfortschritte und Wertverschiebungen zeitnah Berücksichtigung finden können.<sup>371</sup>

§ 5 Abs. 4 stellt eine Beurteilungsermächtigung in diesem Sinne zugunsten des Glücksspielkollegiums dar. § 5 Abs. 1 und 2 beschränken sich auf Zielvorgaben. Abs. 4 ermächtigt das Glücksspielkollegium zur Konkretisierung dieser Zielvorgaben nach Art und Umfang in der WerbeRL durch differenzierte Regelungen. Die WerbeRL beschränkt sich nicht nur auf die Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen des § 5. Die fachlichen Wertungszusammenhänge hinsichtlich Glücksspielwerbung sind hochkomplex. Die Beurteilung von Suchtgefährdungspotentialen sowie die

---

367 *Aschke*, in BeckOK VwVfG, § 40 Rn. 135; *Fried*, MMR 2013, 483; *Gerhard*, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 114 VwGO Rn. 63; *Ladeur*, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 46 RStV Rn. 1; *Schenke*, in Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rn. 23ff., 29.

368 *Schenke*, in Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rn. 24; *Gerhard*, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 114 VwGO Rn. 55.

369 *Schenke*, in Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rn. 24; *Gerhard*, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 114 VwGO Rn. 57.

370 *Breuning*, in BeckOK VwGO, § 86 Rn. 42.1; *Schenke*, in Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rn. 25; *Gerhard*, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 114 VwGO Rn. 56, 58ff.

371 *Gerhard*, in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 114 VwGO Rn. 62.

Wirkung von Werbung auf suchtgefährdete oder auf schon süchtige Personen erfordern ausführliche sachverständige Untersuchungen, die ein Gerichtsverfahren nicht zu leisten im Stande ist. Die Verfahrensvorschriften, dass das Glücksspielkollegium den beteiligten Kreisen Gelegenheit zur Stellungnahme geben und sich auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Werbewirkungen stützen muss („*sie stützen sich*“), sollen eine Richtigkeitsgewähr erzeugen (siehe oben unter 4.). Deswegen kommt der Anhörung der beteiligten Kreise auch eine besondere, zentrale Bedeutung zu. Die Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse steht gerade nicht im Ermessen des Glücksspielkollegiums. Die Pflicht zur Gewährung einer Stellungnahmegelegenheit wäre ohne eine zwingende Berücksichtigung von deren Ergebnissen absolut sinnlos. Auch die Berücksichtigung der Stellungnahmen ist daher zwingend. Neue Erkenntnisse und Wertverschiebungen sollen zeitnah Eingang in die WerbeRL durch deren Änderung finden, und nicht vom schwerfälligen Verfahren der Änderung des GlüStV 2012 abhängen.

Rechtsnormen sind außerdem im Interesse von Rechtssicherheit und Klarheit nach ihrem Telos derart auszulegen, dass dessen Erreichung nicht von vorneherein ausgeschlossen ist.<sup>372</sup> § 5 Abs. 4 ist derart auszulegen, dass er die Qualität einer Ermächtigungsnorm zu Eingriffen in die Berufsfreiheit besitzt. Eine andere Auslegung des § 5 Abs. 4, die der WerbeRL die Außenwirkung versagt, würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und zu einer Zweckverfehlung führen. Die WerbeRL ist gerade dazu intendiert, auch die werbenden Glücksspielanbieter zu binden.

Die WerbeRL ist insoweit vergleichbar mit den rundfunkrechtlichen Richtlinien. Die h. M. qualifiziert diese entweder als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften<sup>373</sup> oder als genuin rundfunkrechtliche Steuerungsinstrumente mit Rechtsetzungscharakter.<sup>374</sup> Auch die rundfunkrechtlichen RLen wurden – anders als norminterpretierende Verwaltungsvorschriften, die typischerweise die Behördenleitung aufgrund ihrer Organisationskompetenz für nachgeordnete Mitarbeiter erlässt – von einem pluralistisch besetztem Aufsichtsgremium in einem aufwendigen Verfahren erlassen.<sup>375</sup> Auch diese beruhen auf einer gesetzlichen RLen-Ermächtigungsgrundlage (§ 46 RStV). Bei einer Versagung einer Außenwirkung würden sie ihren Zweck verfehlen.<sup>376</sup> Die Außenwirkung der rundfunkrechtlichen RLen ist unstreitig.<sup>377</sup>

---

372 *Bornemann*, ZUM 2012, 89, 91; *Ladeur*, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 46 RStV Rn. 13.

373 *Ladeur*, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 46 RStV Rn. 3, 10; *Liesching/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 1 Rn. 2.

374 *Bornemann*, ZUM 2012, 89, 91; *ders.*, K&R 2012, 653, 657.

375 *Bornemann*, ZUM 2012, 89, 90, 92.

376 *Bornemann*, ZUM 2012, 89, 90f.

377 *Bornemann*, ZUM 2012, 89, 92; *ders.*, K&R 2012, 653, 657.

Die Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimation des Entscheidungsverfahrens des Glücksspielkollegiums greifen nicht durch, siehe hierzu unten bei der Erörterung der Verfassungsmäßigkeit des GlüStV 2012.

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften können die Berufsfreiheit beschränken, weil ihnen Außenwirkung zukommt. Sie sind zwar keine Rechtsnormen, sie weisen aber eine große Nähe zu Rechtsverordnungen auf, und sind deswegen weitgehend wie diese zu behandeln.<sup>378</sup> Aus diesem Grund sind sie auch bekannt zu geben.<sup>379</sup> Der Gesetzesvorbehalt des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG umfasst nicht nur formelle Gesetze, sondern auch Rechtsverordnungen, Satzungen und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften als materiell Gesetze mit Außenwirkung.<sup>380</sup>

#### *b. Die Werberichtlinie vom 07.12.2012, in Kraft getreten am 01.02.2013*

Laut der Begründung des Arbeitsentwurfs der WerbeRL trägt die WerbeRL dem neuen Regelungsansatz nach § 5 GlüStV Rechnung und folgt der Vorgabe, die neuen Akzentuierungen und differenzierten Bewertungen des Ersten GlüÄndStV im Bereich der Werbung umzusetzen.<sup>381</sup> Literatur, Glücksspiel- und Werbewirtschaft haben den Arbeitsentwurf der WerbeRL heftig kritisiert. Er sei schwammig formuliert und führe zu einer staatlichen Zensur der Werbemaßnahmen. Ferner mache das für die Erlaubniserteilung vorgesehene Verfahren TV- und Onlinewerbung wegen des langwierigen und komplexen Verfahrens sowie des damit verbundenen hohen Kostenrisikos faktisch unmöglich und erschwere das erwünschte Austrocknen des Grau- und Schwarzmarktes deutlich.<sup>382</sup> Die aus fünf Teilen bestehende endgültige Fassung der WerbeRL berücksichtigt die vorgetragene Kritik nur marginal an wenigen unwichtigeren Stellen. Die genannten Hauptkritikpunkte fanden keinen Eingang in die endgültige Fassung. Auch nach dem Beschluss der WerbeRL und

---

378 *Breuning*, in BeckOK VwGO, § 86 Rn. 42.1; *Aschke*, in BeckOK VwVfG, § 40 Rn. 135; *Ladeur*, in Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, § 46 RStV Rn. 16; *Schenke*, in Kopp/Schenke, VwGO, § 98 Rn. 3a, § 86 Rn. 5b.

379 *Aschke*, in BeckOK VwVfG, § 40 Rn. 137.

380 *Liesching/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 1 Rn. 5; *Ruffert*, in BeckOK GG, Art. 12 Rn. 76; *Scholz*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rn. 326.

381 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 1 Vorwort; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 1 Vorwort; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1.

382 *Ashelm/Budras*, F.A.Z. Sport vom 17.09.2012; *DDV*, Pressemitteilung vom 10.09.2012; *Grabitz*, Die Welt, Artikel Nr. 108189025 vom 09.07.2012; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 729; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 243; *Sirch/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 67; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 436ff.



ihrem Inkrafttreten ebbt diese Kritik deshalb nicht ab.<sup>383</sup> Die EU-Kommission hat ebenfalls bereits Zweifel an ihrer Europarechtskonformität geäußert.<sup>384</sup>

#### i. Der erste Teil

Der erste Teil enthält in den §§ 1 und 2 allgemeine Vorschriften.

##### 1) § 1 der Werberichtlinie: Anwendungsbereich

§ 1 der WerbeRL regelt den Anwendungsbereich. Demgemäß konkretisiert er Art und Umfang der nach § 5 Abs. 1 bis 3 erlaubten Werbung. Dies gilt für Werbung für alle Arten von öff. Glücksspiel, die vom Anwendungsbereich des GlüStV 2012 umfasst sind.

In § 1 Abs. 1 Arbeitsentwurf d. WerbeRL stand noch, die WerbeRL richte sich an alle Werbenden. Nach d. Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Arbeitsentwurf d. WerbeRL erfasste der Begriff der Werbenden nicht nur die Glücksspielveranstalter und – Vermittler, sondern auch diejenigen, die die Werbung kommunizieren und dabei eigene wirtschaftliche oder gemeinnützige Interessen verfolgen, mithin auch die Rundfunkveranstalter und Plattformbetreiber im Internet. Die Geltung auch für diejenigen, die die Werbung kommunizieren, stieß auf erhebliche Kritik. Hiernach kann die WerbeRL nicht wirksam die Rundfunkfreiheit der Rundfunkveranstalter einschränken, weil sie als Verwaltungsvorschrift der staatlichen Exekutive kein „allgemeines Gesetz“ i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG darstellt. Nach einer Verständigung der Landesmedienanstalten mit den Glücksspielreferenten der Länder ist diese Regelung in der in Kraft getretenen Fassung der WerbeRL nicht mehr enthalten. Diese richtet sich nur noch an die werbenden Veranstalter und Vermittler. Dies sind nach der Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 1 WerbeRL die Veranstalter oder Vermittler öff. Glücksspiele, die Werbung in Auftrag geben.<sup>385</sup>

§ 1 Abs. 3 S. 1 WerbeRL statuiert, dass Sponsoring i. S. d. § 8 RStV nicht von den Erlaubnispflichten für Werbung i. S. d. § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 erfasst ist. Wie bereits oben zum Umfang des Verbots des § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 ausgeführt,

---

383 BVDW, Pressemitteilung vom 18.01.2013; DDV, Pressemitteilung vom 30.01.2013; Nickel, Pressemitteilung des ZAW vom 01.02.2013; Stulz-Herrnstadt/Engels, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1; ZAW, in: hamburg.business-on.de, Pressemitteilung 7\_125\_33252 vom 22.01.2013; ZAW, Pressemitteilung vom 01.07.2013, auch eingestellt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Meldungen vom 01.07.2013.

384 BVDW, Pressemitteilung vom 18.01.2013; ZAW, in: hamburg.business-on.de, Pressemitteilung 7\_125\_33252 vom 22.01.2013; Nickel, Pressemitteilung des ZAW vom 01.02.2013; Sirch/Bolay, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 5 GlüStV Rn. 60; ZAW, Pressemitteilung vom 01.07.2013, auch eingestellt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Meldungen vom 01.07.2013.

385 Bornemann, K&R 2012, 653, 657; Hübner, ZfWG 2013, 242, 244.

ist Sponsoring auch im Fernsehen u. Internet erlaubnisfrei zulässig. („Diese Sendung wird Ihnen präsentiert von“) Ferner schließt die WerbeRL in § 1 Abs. 3 S. 2 redaktionelle Medieninhalte von ihrem Anwendungsbereich aus. Nach § 1 Abs. 4 u. 5 WerbeRL bleiben andere die Werbung regelnde Vorschriften unberührt. Die WerbeRL enthält ausschließlich glücksspielrechtliche Regelungen. Die Unzulässigkeit von Werbemaßnahmen kann sich daneben auch weiterhin noch aus anderen Vorschriften ergeben.<sup>386</sup>

## 2) § 2 der Werberichtlinie: Begriffsbestimmungen

§ 2 WerbeRL enthält Begriffsbestimmungen. Abs. 1 definiert den Werbebegriff. Hiernach ist Werbung i. S. d. WerbeRL „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handelsgewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern.“ Dieser Werbebegriff umfasst auch Imagewerbung sowie Dachmarkenwerbung, und damit nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittelbare Förderung der Teilnahme an öff. Glücksspiel.<sup>387</sup> Imagewerbung ist nach der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 3 WerbeRL Werbung mit Nennung des Unternehmensnamens oder eines prägenden Teils dieses Namens, die selbst keine eigentliche Leistung (Glücksspielprodukte) bewirbt, sondern eine positive Haltung anregen und allgemein ein positives Bild d. beworbenen Unternehmens vermitteln will. Dachmarkenwerbung ist gem. der Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 2 WerbeRL Werbung für den Namen od. d. Firma eines Unternehmens od. einer Unternehmensgruppe od. für eine übergeordnete Marke. Auf eine Eintragung des Namens oder der Firma als Marke kommt es nicht an.

### ii. Der zweite Teil

Der zweite Teil enthält in den §§ 3 und 4 allgemeine Grundsätze für Glücksspielwerbung.

## 1) § 3 der Werberichtlinie: Zulässige Werbung

§ 3 Abs. 1 WerbeRL schreibt vor, dass Werbung für öff. Glücksspiel mit § 5 GlüStV 2012 vereinbar sein muss, und nennt Aspekte, die bei der Überprüfung zu berücksichtigen sind. § 3 Abs. 2 wiederholt die Bindung an die Ziele des § 1 GlüStV 2012 und verpflichtet zur Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspiele. Gemäß § 3 Abs. 3 S. 1 darf nur für zugelassene Glücksspiele

---

386 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 1, Begründung zu § 1 Abs. 3; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 2, Begründung zu § 1 Abs. 4; *Liesching/Bolay*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücksspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 1 Rn. 12ff.

387 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 2, Begründung zu § 2 Abs. 1.

geworben werden. Werbung für illegales Glücksspiel ist und bleibt verboten.<sup>388</sup> Abs. 3 S. 2 u. 3 erlauben als zulässige Werbeinhalte Informationen über das Unternehmen, Spielangebote und Spielregeln, über Suchtprävention und Jugendschutz sowie über die Veränderung des beworbenen Glücksspiels od. seines Vertriebswegs. Image- u. Dachmarkenwerbung sind erlaubt, sofern unter derselben Dachmarke nicht auch illegale Glücksspiele angeboten werden. Außerdem gestattet Abs. 3 S. 5 Informationen des Unternehmens über die Förderung gemeinnütziger Zwecke.

Der BGH entschied allerdings, dass zwar ein Hinweis auf die gemeinnützige Verwendung der Spieleinnahmen als sachliche Information unbedenklich ist, dass aber die Verknüpfung des Hinweises auf die gemeinnützige Verwendung der Spieleinnahmen mit einer Aufforderung zur Spielteilnahme unzulässig ist. Er führte aus, eine solche Verknüpfung ließe die Spielteilnahme als wünschenswertes, positiv zu beurteilendes und sozial verantwortliches Handeln erscheinen.<sup>389</sup> Der Verband für Gewerbetreibende im Glücksspielwesen e.V. machte gegen die staatliche Lotogesellschaft LSA wegen unzulässiger Werbung für die Glücksspirale Unterlassungsansprüche geltend. Die Beklagte hatte in einem Faltblatt die gemeinnützige Verwendung der Einnahmen aus der Glücksspirale herausgestellt und im Internet hierfür geworben. Das Berufungsgericht hatte dem Antrag auf Unterlassung der Internetwerbung stattgegeben, und die Klage im Übrigen abgewiesen.<sup>390</sup> Der BGH hob das Urteil im Umfang der Abweisung auf, und verwies die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurück.<sup>391</sup> Der BGH erläuterte, nicht erlaubt sei die Darstellung des Glücksspiels als aussichtsreiche Möglichkeit materiellen Zugewinns, als attraktive Unterhaltung od. als sozialadäquate Beschäftigung.

In einem anderen Fall, in dem eine Vermittlerin von Glücksspielen den FS BAY auf Unterlassung in Anspruch nahm,<sup>392</sup> beurteilte der BGH unter Geltung d. GlüStV 2008 den Titel der Kundenzeitschrift „Spiel mit“ als unzulässig.<sup>393</sup> Der BGH entschied, dass

---

388 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, S. 3f., Begründung zu § 4 Abs. 2; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 4, Begründung zu § 3 Abs. 3; *Bolay/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 3 Rn. 4; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 244; *Stulz-Herrstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 1.

389 BGH, Urteil vom 17.08.2011 – I ZR 115/10 – „Erfolglose Klage wegen Rechtsmissbräuchlichkeit“, BeckRS 2012, 04572, Rn. 30f.

390 BGH, Urteil vom 17.08.2011 – I ZR 115/10 – „Erfolglose Klage wegen Rechtsmissbräuchlichkeit“, BeckRS 2012, 04572, Rn. 1–6.

391 BGH, Urteil vom 17.08.2011 – I ZR 115/10 – „Erfolglose Klage wegen Rechtsmissbräuchlichkeit“, BeckRS 2012, 04572, Tenor.

392 BGH, Urteil vom 16.12.2010 – I ZR 149/08 – „Konkretisierung von Werbebeschränkungen für Lotterien“, BeckRS 2011, 05976, Rn. 1f.

393 BGH, Urteil vom 16.12.2010 – I ZR 149/08 – „Konkretisierung von Werbebeschränkungen für Lotterien“, BeckRS 2011, 05976, Tenor.

es wettbewerbsrechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn der FS BAY ein Kundenmagazin mit bloßen Informationen zu den Spielregeln und den möglichen Gewinnen seiner Angebote ohne Aufforderungscharakter verbreitet. Der Titel „Spiel mit“ sei ein Imperativ, der eine eindeutige Aufforderung zur Spielteilnahme enthalte. Deswegen handele es sich um eine unzulässige Werbung mit Aufforderungscharakter.<sup>394</sup>

## 2) § 4 der Werberichtlinie: Unerlaubte Werbung

§ 4 Abs. 1 WerbeRL enthält materielle Verbote für Glücksspielwerbung.

Nr. 1 verbietet zielgruppenorientierte Werbung, die sich an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Gruppen richtet. Vergleichbar gefährdete Zielgruppen sind nach § 4 Abs. 2 S. 1 WerbeRL insbes. Spieler mit problematischem od. pathologischem Spielverhalten sowie Spieler in finanziellen Schwierigkeiten. Werbung ist zielgruppenorientiert, wenn sie sich nach Inhalt, Form oder Verbreitungsart überwiegend an die Zielgruppe wendet oder als akustischer oder visueller Schlüsselreiz (Trigger) eingesetzt wird, Abs. 2 S. 2. § 4 Abs. 1 Nr. 1 WerbeRL verbietet ferner Darstellungen und Aussagen, die Minderjährige besonders ansprechen, wie bspw. Werbung mit Jugendidolen od. Charaktere aus Kinder- u. Jugendbüchern. Zulässig bleibt allerdings die Einsetzung von Jugendidolen im Rahmen von Suchtpräventionswerbung oder bei Spielerschutzmaßnahmen. Imagewerbung mit jungen Sportlern ist ebenfalls weiterhin zulässig.<sup>395</sup> Verboten ist es entsprechend der BGH-Rechtsprechung außerdem, Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen darzustellen, die an öffentlichen Glücksspielen teilnehmen.<sup>396</sup>

Nr. 2 verbietet irreführende Werbung. Insbes. darf keine Täuschung im Hinblick auf die Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten, die Ausschüttungsquoten, die aktuellen Gewinnmöglichkeiten und/oder die reine Zufallsabhängigkeit des Spielergebnisses erfolgen.<sup>397</sup>

Nr. 3 verbietet die Betonung des Nutzens des Glücksspiels in ausschließlicher und einseitiger Weise. Diese Einschränkung soll verhindern, dass es zu einer

---

394 BGH, Urteil vom 16.12.2010 – I ZR 149/08 – „Konkretisierung von Werbebeschränkungen für Lotterien“, BeckRS 2011, 05976, Rn. 19.

395 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 4, Begründung zu § 5 Abs. 1 Nr. 1; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 4, Begründung zu § 4 Abs. 1 Nr. 1; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 4f.

396 BGH, Urteil vom 17.08.2011 – I ZR 115/10 – „Erfolgslose Klage wegen Rechtsmissbräuchlichkeit“, BeckRS 2012, 04572, Rn. 31.

397 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 4, Begründung zu § 5 Abs. 1 Nr. 2; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 5, Begründung zu § 4 Abs. 1 Nr. 2; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 6; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 246.

Verharmlosung von Glücksspielen als Gut des täglichen Lebens kommt, und zielt insbes. auf die Begrenzung der Werbung für Soziallotterien ab.<sup>398</sup>

Nach Nr. 4 führt Werbung für illegales Glücksspiel, die gleichzeitig mit Werbung für legales Glücksspiel erfolgt, zur Unzulässigkeit der Gesamten Werbekampagne.<sup>399</sup>

Gemäß Nr. 5 darf Werbung nicht suggerieren, dass Glücksspiel eine vernünftige Strategie sein könnte, um die finanzielle Situation zu verbessern.

Nach Nr. 6 darf Werbung nicht vermitteln, dass Glücksspiel Problemen wie insbes. finanziellen Schwierigkeiten, sozialen Problemen und psychosozialen Konflikten entgegenwirken kann.

Nr. 7 verbietet es, in Glücksspielwerbung zu ermutigen, Verluste zurückzugewinnen oder Gewinne zu reinvestieren.

Gemäß Nr. 8 darf Werbung den Zufallscharakter des Glücksspiels nicht unangemessen darstellen. Dies verbietet das Hervorrufen und die Verwendung von kognitiven Irrtümern zu Werbezwecken wie etwa die Annahme, Wissen, persönliche Fähigkeiten oder entsprechende Begabung könnten den Ausgang des Glücksspiels maßgeblich beeinflussen.<sup>400</sup> Hiernach verboten ist bspw. folgender Werbeslogan: „Mach' dein Sportwissen zu Geld“.<sup>401</sup>

Nach Nr. 9 darf Glücksspielwerbung den Verzicht auf Glücksspiel nicht abwertend erscheinen lassen bzw. vermitteln, die Teilnahme am Glücksspiel fördere den eigenen sozialen Erfolg. Nr. 9 beeinflusst auch die Auslegung von Abs. 2. Daher ist es bspw. auch untersagt, offensichtlich Arbeitslose beim Spielen zu zeigen.<sup>402</sup>

Nr. 10 enthält ein Verbot, Glücksspiel in Werbung als Gut des täglichen Lebens erscheinen zu lassen.

Anders als der Arbeitsentwurf d. WerbeRL sowie der GlüStV 2008, enthält die endgültige Fassung der WerbeRL kein Verbot von verkaufsfördernden Maßnahmen mehr, die unter Verzicht auf das Entgelt oder dessen Ermäßigung die Teilnahme an

---

398 *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 7; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 246.

399 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 4, Begründung zu § 5 Abs. 1 Nr. 4; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 5, Begründung zu § 4 Abs. 1 Nr. 4; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 8; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 244.

400 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 4, Begründung zu § 5 Abs. 1 Nr. 8; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 5, Begründung zu § 4 Abs. 1 Nr. 8; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 14; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 246.

401 *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 14.

402 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 4, Begründung zu § 5 Abs. 2; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 4 Rn. 15.

einem Glücksspiel ermöglichen. Diese sind jetzt zulässig, allerdings nur im Rahmen der Ziele des § 1 GlüStV 2012.<sup>403</sup>

### iii. Der dritte Teil

Der dritte Teil enthält in § 5 differenzierte Anforderungen an Werbung für die unterschiedlichen Arten von Glücksspiel sowie in den §§ 6 bis 13 nach der Art des Kommunikationsmittels.

#### 1) Die Regelung des § 5 der Werberichtlinie: Differenzierung nach der Art des Glücksspiels

§ 5 enthält differenzierte Anforderungen an Werbung für die unterschiedlichen Arten von Glücksspiel. Die Regelung dient dazu, den Spielbetrieb in geordnete Bahnen zu lenken, weg von den illegalen hin zu den legalen Angeboten sowie weg von den gefährlicheren hin zu den ungefährlicheren Angeboten. Sie stellt in § 5 S. 1 den Grundsatz auf, dass die werbenden Veranstalter und Vermittler auf das Spielangebot aufmerksam machen und das Glücksspiel so attraktiv anbieten dürfen, dass es nach Art und Ausgestaltung geeignet ist, die Teilnehmer von unerlaubten Angeboten fernzuhalten, und darauf hinzuwirken, dass die Teilnehmer das beworbene Glücksspiel als Alternative den illegalen bzw. gefährlichen Glücksspielprodukten vorziehen. Dabei müssen die Werbenden das spezifische Gefahrenpotential des beworbenen Glücksspielprodukts berücksichtigen.<sup>404</sup>

#### a) § 5 Satz 2 Nummer 1 Werberichtlinie: Werbung für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, und Lotterien mit geringem Gefährdungspotential

Gemäß § 5 Nr. 1 kann bei der Werbung für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, sowie bei Lotterien mit geringem Gefährdungspotential im für eine gesicherte Wahrnehmung notwendigen Umfang attraktiv geworben, und wegen der geringen Suchtgefahr auch der gemeinnützige Charakter in den Vordergrund gestellt werden. Die Vorschrift gilt unabhängig davon, ob ein planmäßiger Jackpot ausgespielt wird oder nicht.<sup>405</sup>

---

403 *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 3.

404 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 5, Begründung zu § 6; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 6, Begründung zu § 5 S. 1; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 5 Rn. 2–4.

405 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 5, Begründung zu § 6 S. 2 Nr. 1; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 6, Begründung zu § 5 S. 2 Nr. 1; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 5 Rn. 5–7.

b) § 5 Satz 2 Nummer 2 Werberichtlinie: Werbung für Sportwetten

§ 5 Nr. 2 wiederholt das Verbot des § 5 Abs. 3 S. 3 GlüStV 2012. Werbung für Sportwetten im Fernsehen unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist unzulässig, soweit gerade die Bewettung des konkreten, live übertragenen Sportereignisses beworben werden soll. Dieses Verbot gilt insbes. für Werbung in Spielzeitpausen einer Live-Übertragung sowie Werbeunterbrechungen im Rahmen einer Live-Berichterstattung. Der Begriff der Spielpause umfasst sowohl die Halbzeitunterbrechung, als auch andere Spielunterbrechungen wie bspw. Pausen vor einer Verlängerung oder einem Elfmeterschießen. Um den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen, sind über Trikotwerbung hinausgehende Werbeaktivitäten aktiver Sportler und Funktionäre unzulässig. Bei Werbung durch/mit aktiven Sportlern kann der Eindruck entstehen, diese seien am Erfolg des Sportwettanbieters beteiligt und ließen sich beim Spiel davon beeinflussen. Ferner dient diese Regelung dem Jugendschutz.<sup>406</sup>

c) § 5 Nummer 3 Werberichtlinie: Werbung für Pferdewetten

§ 5 Nr. 3 erlaubt für Totalisatorwetten Werbung auch im unmittelbaren Umfeld der Pferderennenveranstaltung, auf die Wetten angenommen werden können. Diese Werbung hat sich im Wesentlichen auf Informationen über die zu erwartenden Eventualquoten sowie sonstige wettspezifische Informationen (angebotene Wettarten, erwartete Auszahlungssummen, Startzeiten) zu beschränken. Diese Regelung betrifft die Pferderennwettangebote von Rennvereinen, die diese selber veranstalten. Ein Verbot der Werbung im unmittelbaren Umfeld würde für diese wie ein totales Werbeverbot wirken. Für Festkurswetten erklärt § 5 Nr. 3 die Regelung des Nr. 2 für anwendbar. Unter dem Gesichtspunkt des Suchtgefährdungspotentials sind Pferdewetten mit festen Quoten den sonstigen Sportwetten vergleichbar. Die Werbung für beides ist deswegen gleich zu behandeln.<sup>407</sup>

2) §§ 6 bis 13 Werberichtlinie: Differenzierte Anforderungen nach der Art des verwendeten Kommunikationsmittels

Die §§ 6 bis 13 der WerbeRL enthalten differenzierte Anforderungen je nach der Art des für die Glücksspielwerbung verwendeten Kommunikationsmittels.

---

406 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 5, Begründung zu § 6 Nr. 2; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 6f., Begründung zu § 5 S. 2 Nr. 2; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 5 Rn. 11.

407 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 5, Begründung zu § 6 Nr. 4; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 7, Begründung zu § 5 S. 2 Nr. 3; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 5 Rn. 12.

a) Die Regelung des § 6 Werberichtlinie

§ 6 WerbeRL stellt Grundsätze für sämtliche Kommunikationsmittel auf. I. S. d. Minderjährigenschutzes darf Glücksspielwerbung diese nicht gezielt adressieren. Deswegen verbietet § 6 Glücksspielwerbung in Medien, deren redaktioneller Teil sich überwiegend an Minderjährige richtet, sowie Werbegestaltungen, die primär Minderjährige ansprechen.<sup>408</sup>

b) § 7 Werberichtlinie: Telekommunikationsanlagen

§ 7 WerbeRL wiederholt das Verbot der Glücksspielwerbung über Telekommunikationsanlagen. Dieses Verbot umfasst insbes. auch die Versendung von Glücksspielwerbung per E-Mail u. SMS, sofern sie nicht innerhalb eines bestehenden Vertragsverhältnisses erfolgen. Denn häufig wird der Werbecharakter von E-Mails u. SMS verschleiert. Sie sind attraktiv aufgemacht, so dass die Adressaten sie häufig öffnen und lesen, anstatt sie – vergleichbar einer Postwurfsendung – ungeöffnet zu entsorgen.<sup>409</sup> Bei Inbound-Telefonie ist Werbung erlaubt, d. h., wenn der Spieler oder Spielinteressent beim Veranstalter oder Vermittler angerufen und in die Werbung eingewilligt hat, ferner bei bestehenden Vertragsverhältnissen. Dies betrifft bspw. Fälle, in denen der Vertragspartner telefonisch oder per E-Mail eine Anfrage stellte, die auf gleichem Wege beantwortet werden darf, oder in denen der Veranstalter einem kündigenden Spielteilnehmer per E-Mail eine Kündigungsbestätigung übermittelt. Diese Ausnahmen dienen zu Kanalisierungszwecken.<sup>410</sup>

c) § 8 Werberichtlinie: Fernsehen

§ 8 WerbeRL enthält spezielle Regelungen für Glücksspielwerbung im Fernsehen. Abs. 1 S. 1 präzisiert das grds. Verbot der Glücksspielwerbung im Fernsehen. Dieses Verbot gilt unabhängig vom Verbreitungsweg wie Satellit, Kabel, Terrestrik oder IPTV sowie für eine Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes. Das Verbot umfasst ferner den Fernsehtext und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (video on demand).

---

408 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 5f., Begründung zu § 7 Abs. 1; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 7, Begründung zu § 6; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 6 Rn. 1ff.

409 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 6, Begründung zu § 9; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 7f., Begründung zu § 7; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 7 Rn. 2f.; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2.

410 *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 7f., Begründung zu § 7; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 7 Rn. 8; *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 247; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2f.



Die Veranstalter oder Vermittler von Lotterien sowie von Sport- und Pferdewetten können für Werbung hierfür gem. § 14 eine Ausnahmegenehmigung beantragen. Wegen des besonderen Suchtgefährdungspotentials bleibt allerdings Fernsehwerbung für Glücksspielautomaten und Casinospiele, auch der Spielbanken, ausnahmslos verboten. Abs. 2 erweitert den Anwendungsbereich des Verbots des Abs. 1 S. 1 auf Werbung für unentgeltlich angebotene Casinospiele, sofern durch Nutzung derselben Dachmarke damit auf unerlaubte Glücksspiele hingewiesen wird.

Abs. 3 verbietet grds. Dauerwerbesendungen für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen. Eine Ausnahme von diesem Verbot gilt wegen deren geringen Suchtpotentials nur für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, sowie für Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential. Abs. 4 verbietet Eigenwerbekanäle von Anbietern öff. Glücksspiele außer für Rennvereine, die ihre Rennen in die ihnen angebotenen Vertriebsnetze übertragen. Dieses Verbot gilt gem. § 10 Abs. 2 der Werberichtlinie auch für den Hörfunk. § 8 Abs. 5 untersagt Glücksspielwerbung im Rahmen von Teleshopping. Im Sinne eines effektiven Minderjährigenschutzes darf gemäß § 8 Abs. 6 Glücksspielwerbung keine prägenden Elemente enthalten, die auch Bestandteil von Kindersendungen sind. Dieses Verbot gilt gem. § 10 Abs. 1 WerbRL auch für den Hörfunk. Prägende Elemente sind bspw. eine Titelmelodie oder dargestellte Charaktere und fiktive Figuren.<sup>411</sup>

#### d) § 9 Werberichtlinie: Kino

Glücksspielwerbung in Kinos soll grds. möglich sein. Aber um Glücksspielwerbung rund um Kindersendungen im Kino zu vermeiden, verbietet § 11 WerbeRL diese im Kino vor 18 Uhr. Die Regelung entspricht dem Verbot d. § 11 Abs. 5 JuSchG für Werbung für Tabakwaren u. Alkohol im Kino vor 18 Uhr.<sup>412</sup>

#### e) § 11 Werberichtlinie: Internet und Telemedien

§ 11 WerbeRL sieht Regelungen für Glücksspielwerbung im Internet vor. § 11 Abs. 1 entspricht § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 und verbietet grds. Glücksspielwerbung im Internet. Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen ist nach denselben Grundsätzen und im selben Umfang wie bei Fernsehwerbung möglich. Auch das Internetwerbeverbot umfasst Werbung für unentgeltlich angebotene Casinospiele, sofern durch Nutzung derselben Dachmarke damit auf unerlaubte Glücksspiele hingewiesen wird, § 11 Abs. 2. Das noch im Arbeitsentwurf d. WerbeRL enthaltene

---

411 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 6f., Begründung zu § 10; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 8, Begründung zu § 8 Abs. 6; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 8 Rn. 17.

412 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, Stand 14.08.2012, S. 7, Begründung zu § 11; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 8f., Begründung zu § 9; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 9 Rn. 3f.

Verlinkungsverbot zu einem Glücksspielangebot sowie von visuellen Elementen wie Pop-Ups und Hover Ads, fanden aufgrund massiver Kritik hieran<sup>413</sup> keinen Eingang in die endgültige Fassung der WerbeRL mehr. Das Gleiche gilt für das Verlinkungsverbot bei Online-Hörfunk.

#### f) § 12 Werberichtlinie: Trikot- und Bandenwerbung

Da Trikot- u. Bandenwerbung zumindest auch im Wege der TV-Übertragung als Werbung im Fernsehen sichtbar ist, darf hier keine Werbung für Wetten auf das übertragene Sportereignis erfolgen. Gem. § 12 Abs. 1 WerbeRL ist Trikot- u. Bandenwerbung für Sportwetten deswegen nur in Form der Dachmarkenwerbung erlaubt. Weil Glücksspielwerbung Minderjährige nicht gezielt ansprechen darf, ist diese nach § 12 Abs. 2 auf Trikots von Kinder- u. Jugendmannschaften ebenso verboten, wie Bandenwerbung für Glücksspiel auf Sportwettkämpfen von Minderjährigen.<sup>414</sup>

#### g) Keine zusätzlichen Beschränkungen für Printmedien

Die im Arbeitsentwurf d. WerbeRL noch enthaltenen speziellen Beschränkungen für Printmedien sind wegen massiver Kritik hieran (v. a. am Erfordernis der Zustimmung des Adressaten bei der Zusendung von Werbematerial)<sup>415</sup> in der in Kraft getretenen Fassung der WerbeRL nicht mehr normiert.

#### h) § 13 Werberichtlinie: Pflichthinweise

Im Widerspruch zu § 5 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2012, der keine Pflicht zu Hinweisen auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die vom Glücksspiel ausgehenden Suchtgefahren sowie die Möglichkeit der Beratung und Therapie mehr enthält, führt § 13 Abs. 1 WerbeRL diese Hinweispflichten wieder ein. „*Glücksspiel kann süchtig machen. Infos und Hilfe unter .....*“ Eine Ausnahme sieht dieser für Werbung für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, sowie für Image- u. Dachmarkenwerbung vor, bei der die Anbringung solcher Hinweise i. d. R. auch nicht möglich ist. Wegen der Ausnahme zugunsten von Dachmarkenwerbung gelten die Pflichthinweise nicht für Trikot- u. Bandenwerbung. § 13 Abs. 2 normiert die Pflicht, bei einer Information über Höchstgewinne auch über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn u. Verlust aufzuklären. Dies entspricht der Entscheidung d. BGH vom 16.12.2010.<sup>416</sup> Er untersagte allerdings die Blickfangmäßige Herausstellung des möglichen Gewinns

---

413 Ashelm/Budras, FAZ Sport vom 17.09.2012.

414 Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie, S. 7, Begründung zu § 14; Amtliche Begründung der Werberichtlinie, S. 9, Begründung zu § 12; Bolay/Liesching, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 12 Rn. 3ff.; Hübner, ZfWG 2013, 242, 247.

415 DDV, Pressemitteilung vom 10.09.2012.

416 Siehe oben Fn. 385–387, Rn. 10ff.

unter Abbildung freudig gestikulierender Personen.<sup>417</sup> Diese Pflicht entspricht ferner Ziff. 2. des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel-sucht“ zum GlüStV 2012. Gem. § 13 Abs. 3 sind die Pflichthinweise gem. Abs. 1 u. 2 in deutlicher, gut wahrnehmbarer Form u. Größe in das jeweilige Kommunikationsmittel einzubringen. Sie müssen diesem angemessen sein. Zur Gewährleistung von Transparenz sind klein gedruckte, in umfangreichen Teilnehmbedingungen versteckte Hinweise unzulässig.<sup>418</sup>

#### iv. Der vierte Teil

Der vierte Teil besteht nur aus § 14 WerbeRL, der das Verfahren zu der nach § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 ermöglichten Erlaubnis von Glücksspielwerbung in Fernsehen u. Internet regelt. Nur hierfür besteht ein genereller Erlaubnisvorbehalt. Werbung über andere Medien, als Fernsehen und Internet, ist erlaubnisfrei zulässig.<sup>419</sup>

#### 1) Antragserfordernis

Gem. § 14 Abs. 1 müssen die Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele die Ausnahmegenehmigung nach § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 für Werbung für Lotterien und Sportwetten in Fernsehen und Internet bei der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes NRW (Bezirksregierung Düsseldorf) und für Pferdewetten bei der örtlich zuständigen Landesglücksspielaufsichtsbehörde beantragen. Nach Abs. 2 S. 4 sind auch wesentliche Änderungen einer bereits erlaubten Werbung der Erlaubnisbehörde zur erneuten Genehmigung vorzulegen. Abs. 1 S. 3 ermächtigt die Behörde zur Vergabe von Rahmenerlaubnissen anstelle von Einzelerlaubnissen. Allerdings steht dies im Ermessen der Behörde. Die Erlaubnis muss vor der Übertragung der Werbung vorliegen.

---

417 Siehe oben Fn. 385–387, Rn. 26ff.

418 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, S. 8, Begründung zu § 15; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 9f., Begründung zu § 13; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 13 Rn. 11; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 4.

419 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, S. 8, Begründung zu § 1 Abs. 2; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 10, Begründung zu § 14; *Bolay/Liesching*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 14 Rn. 1; *Stulz-Herrnstadt/Engels*, DDV-Beurteilung der Werberichtlinie vom 06.02.2013, S. 2.

## 2) Verfahren bei der Erlaubnisbehörde, § 14 Absätze 2 Sätze 1–3, 3 und 4 Werberichtlinie

§ 14 Abs. 2 S. 1 bis 3 regeln, dass der Antrag zwingend ein Werbekonzept beinhalten muss, und führen auf, was dieses Werbekonzept zwingend darzulegen hat (das zu bewerbende Glücksspielprodukt, eine Beschreibung der beabsichtigten Werbemaßnahme, Häufigkeit und Dauer, Zielgruppe und geplanter Werbezeitraum). Gem. Abs. 3 kann die Glücksspielaufsichtsbehörde zur Überprüfung der Vereinbarkeit mit der erteilten Erlaubnis die Vorlage einer konkreten Werbesendung oder sonstigen – Maßnahme verlangen. Abs. 4 ermächtigt die Erlaubnisbehörde, weitere Einzelheiten zum Erlaubnisverfahren zu regeln. Er gestattet insbes. die befristete Erteilung der Erlaubnis sowie die Vernehmung mit einem Widerrufsvorbehalt für den Fall eines Verstoßes gegen die WerbeRL.

## 3) Pflicht zum vertraulichen Austausch

Abs. 5 verpflichtet die Bezirksregierung Düsseldorf als zuständige Erlaubnisbehörde, das Glücksspielkollegium, die Landesmedienanstalten und den Deutschen Werberat zu einem regelmäßigen vertraulichen Austausch zur Glücksspielwerbung.

## v. Der fünfte Teil

Die §§ 15 bis 17 enthalten Schlussbestimmungen. Nach § 15 muss das Glücksspielkollegium vor einer wesentlichen Änderung der WerbeRL den betroffenen Kreisen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Betroffene Kreise sind v. a. Veranstalter und Vermittler, die Werbewirtschaft (z. B. der ZAW) und die Glücksspielsuchtwissenschaft.<sup>420</sup> Nach § 16 tritt die WerbeRL zum selben Zeitpunkt wie der GlüStV 2012 außer Kraft. § 17 schreibt entsprechend § 5 Abs. 4 GlüStV 2012 die Veröffentlichung der WerbeRL u. zusätzlich jeder ihrer Änderungen in den Verkündungsblättern der Länder vor.<sup>421</sup>

## XI. Evaluierungspflicht und Befristung

Gem. § 32 ist der GlüStV 2012 einer Evaluierung zu unterziehen. Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder müssen unter Mitwirkung des Fachbeirats fünf Jahre nach dem Inkrafttreten, mithin bis zum 30.06.2017, einen zusammenfassenden Bericht vorlegen. Zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten, mithin am 30.06.2014, ist

---

420 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, S. 8, Begründung zu § 17; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 11, Begründung zu § 15; *Bolay/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 15 Rn. 1.

421 *Amtliche Begründung des Arbeitsentwurfs der Werberichtlinie*, S. 8, Begründung zu § 19; *Amtliche Begründung der Werberichtlinie*, S. 12, Begründung zu § 17; *Bolay/Liesching*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, (Werbe-RL) Anh. § 5 GlüStV, § 17 Rn. 1f.

eine Erstbewertung über die Auswirkungen d. GlüStV 2012 vorzunehmen.<sup>422</sup> Die Geltung des GlüStV 2012 ist nach § 35 Abs. 2 S. 1 bis zum 30.06.2021 befristet. Die Ministerpräsidentenkonferenz kann mit mindestens 13 Stimmen seine Fortgeltung beschließen.<sup>423</sup>

## B. Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein

Die Gliederung dieses Abschnitts entspricht derjenigen des Abschnitts zum GlüStV 2012. Er beginnt mit Ausführungen zum Anwendungsbereich des GlüG SH, bevor er die Ziele des GlüG SH untersucht. Daran schließen sich Erörterungen zu generellen Genehmigungserfordernissen für die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen an, die für alle Glücksspielarten gelten. Es folgen Ausführungen zur Rechtslage nach dem GlüG SH hinsichtlich der Veranstaltung und des Vertriebs von Lotterien, der Veranstaltung und des Vertriebs von Sportwetten sowie hinsichtlich Pferdewetten. Danach erörtert der folgende Abschnitt die Rechtslage zu den Casinospielen nach dem GlüG SH sowie zu den Spielhallen und beschreibt die Werberegulierung des GlüG SH. Abschließend findet sich eine Diskussion der Regelungen zum Verbraucher- und Minderjährigenschutz sowie der Regelung der Konzessionsabgabe.

### I. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des GlüG SH war enger, als der Anwendungsbereich des GlüStV 2012. Es galt für Lotterien u. Ausspielungen, Sportwetten u. Spielbanken, enthielt aber keinerlei Regelungen zu Pferdewetten u. Spielhallen.<sup>424</sup> Spielhallen sind

---

422 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 33; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 32 GlüStV Rn. 5; *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 13721402 vom 17.11.2011; *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 110088039 vom 21.10.2012; *Bolzen, dies.*, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; *dies.*, *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110175683 vom 23.10.2012; *dies.*, *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110183105 vom 24.10.2012; *Mitteilung 792 der EU-Kommission vom 20.03.2012* – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 172f.

423 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 33; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 4; *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 35 GlüStV Rn. 7; *Postel*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 35 GlüStV Rn. 8.

424 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 50; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

im SpielhG SH reguliert,<sup>425</sup> das aber in seiner a. F. weniger strenge Anforderungen stellte, als der GlüStV 2012. Dieses galt auch nur für Präsenz-Spielhallen, nicht für Online-Spielhallen.<sup>426</sup>

## II. Ziele

Das GlüG SH verfolgte gem. § 1GlüG SH<sup>427</sup> – abgesehen von kleineren Unterschieden im Wortlaut – dieselben Ziele, wie der GlüStV 2012: Es wollte,

1. sicherstellen, dass Glücksspiele ordnungsgem., fair, verantwortlich und transparent durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, und die mit Glücksspielen verbundene Folge- u. Begleitkriminalität abgewehrt werden,
2. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken, insbesondere den ungesetzlichen Glücksspielmarkt eindämmen und den legalen entgeltlichen Spielkonsum nur in einem angemessenen Umfang zulassen,
3. einen wirksamen Jugend- und Spielerschutz gewährleisten,
4. Suchtgefahren bei Glücksspielen vorbeugen und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie Vorkehrungen vor Ausbeutung durch Glücksspiel schaffen, und schließlich
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorbeugen.

Die Reihenfolge des Katalogs, die im Vergleich zum GlüStV 2012 unterschiedlich war, stellte keine Rangfolge auf. Keines der Ziele hatte einen automatischen Vorrang vor anderen. Ihnen kam aber in den unterschiedlichen Normen und Abschnitten ein unterschiedliches Gewicht zu.<sup>428</sup>

---

425 *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011, S. 3; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 50; *Reeckmann*, ZFWG 2012, 255, 259.

426 *Reeckmann*, ZFWG 2012, 255, 259.

427 Sofern nichts anderes dabei steht, beziehen sich in diesem Abschnitt B. zitierte §§ auf das GlüG SH.

428 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 43; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 12; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 20, 22.

### III. Genehmigungserfordernisse für die Veranstaltung und den Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen

Das GlüG SH unterschied zwischen der Veranstaltung und dem Vertrieb von öff. Glücksspielen. Die jeweiligen Genehmigungserfordernisse hierfür waren in den §§ 4 u. 5 GlüG SH geregelt.

#### 1. Das Genehmigungserfordernis für die Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen des § 4 Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein

Die Veranstaltung eines öff. Glücksspiels im Anwendungsbereich des GlüG SH bedurfte der Genehmigung. Wie nach dem GlüStV 2012, so war auch nach dem GlüG SH die Veranstaltung von öff. Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis verboten, § 4 Abs. 1 GlüG SH. Auf die Erteilung der Erlaubnis bestand grds. kein Anspruch. Sie lag im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.<sup>429</sup> Allerdings gab es auch mehrere gebundene Ermessentscheidungen mit einer Erteilungspflicht bei Vorliegen der Voraussetzungen.<sup>430</sup> § 4 Abs. 2 band die Genehmigung an die Ziele des § 1. Widersprach die Veranstaltung eines öff. Glücksspiels den Zielen des § 1, so war die Genehmigung zwingend zu versagen, ebenso wenn der Veranstalter unzuverlässig war. Nach § 4 Abs. 3 war die Genehmigung bei der Ersterteilung auf sechs Jahre zu befristen, bei einer wiederholten Erteilung auf vier Jahre. Gem. § 4 Abs. 4 konnte die Genehmigung auch noch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden, um eine ordnungsgem. Durchführung der Tätigkeit zu gewährleisten und den Zielen des § 1 gerecht zu werden. Sie war schriftlich zu erteilen, bezeichnete die zulässigen Glücksspielarten und war unübertragbar, § 4 Abs. 5. Abs. 6 eröffnete die Möglichkeit, die Genehmigung für die Zukunft zurückzunehmen, wenn nachträglich Tatsachen bekannt wurden, bei deren Kenntnis die Genehmigung hätte versagt werden müssen. Abs. 7 regelte den Widerruf der Genehmigung, Abs. 8 enthielt eine Verordnungsermächtigung an das Innenministerium. Abs. 9 schloss im Zusammenhang mit der Änderung europarechtlicher Vorgaben entsehende Ersatzansprüche für Aufwendungen od. Schäden aus. Zuständig für die Erteilung der Genehmigung war gem. § 29 d. Innenministerium.

---

429 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 44; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 60; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 20, 22.

430 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 60.

## 2. *Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse für den Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen und das Verbot des Vertriebs nicht genehmigungs- oder anzeigepflichtiger öffentlicher Glücksspiele nach § 5 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

Der Vertrieb war die Vermarktung des Glücksspiels durch den Veranstalter selber (Eigenvertrieb) oder durch Dritte an den Verbraucher. Der Vertrieb durch Dritte konnte durch priv. Gewerbetreibende erfolgen, die entweder in die Vertriebsstruktur des Veranstalters eingegliedert waren (Annahmestellen u. Lottereeinnehmer) oder unabhängig von ihm tätig wurden (andere Vermittler).<sup>431</sup> Die Regelung galt sowohl für den stationären Vertrieb, als auch für den Online-Vertrieb. Für letzteren mussten keine zusätzlichen Voraussetzungen vorliegen. Es bedurfte keiner zweiten Genehmigung zusätzlich zu der hier vorgesehenen.<sup>432</sup> Das GlüG SH erleichterte den Lotterievertrieb sowohl im Vergleich zum GlüStV 2008, als auch zum GlüStV 2012 erheblich. § 5 enthielt für den Vertrieb der meisten Lotterien nur noch ein Anzeigerfordernis. Eine Erlaubnis war nur noch in Sonderfällen erforderlich.<sup>433</sup> Diese Erleichterung des Lottovertriebs begründete der schleswig-holsteinische Gesetzgeber damit, dass bei einem Staatsmonopol bei der Veranstaltung von Lotterien kein Grund für zusätzliche Vertriebsbeschränkungen der zugelassenen Glücksspielprodukte bestünde. Die Erleichterung des Vertriebs verwirklichte vielmehr eine effektive Kanalisierung hin zu zugelassenen Angeboten. Die Aufhebung der Vertriebsbeschränkungen verstärkte die Rechtfertigung des Veranstaltermonopols.<sup>434</sup>

### *a. Das Genehmigungserfordernis für den Vertrieb von Lotterien mit hoher*

#### *Ereignisfrequenz, von Sportwetten und Online-Casinospielen nach § 5 Absatz 1*

Nach § 5 Abs. 1 GlüG SH unterlag der Vertrieb von Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz, von Wetten sowie von Online-Casinospielen einem Genehmigungserfordernis. Die Genehmigung stand im Ermessen des hierfür zuständigen

---

431 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 44; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 16ff.

432 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 46; *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4.

433 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 5, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 2; *Jarass*, ZfWG 2013, 1, 2.

434 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 46, 48; *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011., S. 2; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 20, 23.



Innenministeriums.<sup>435</sup> Sie war zu versagen, wenn der Vertrieb des Glücksspiels den Zielen d. § 1 zuwiderlief od. der Antragsteller unzuverlässig war. Danach war der Vertrieb von Online-Casinospielen nach dem GlüG SH grds. zulässig u. genehmigungsfähig, allerdings nur von solchen ohne Bankhalter.<sup>436</sup> Lotterien hatten nach der Definition in § 3 Abs. 3 S. 3 eine hohe Ereignisfrequenz, wenn der Zeitraum zw. der Entscheidung über Gewinn oder Verlust d. Spieleinsatzes u. der nächsten Entscheidung über Gewinn od. Verlust eines nachfolgend eingesetzten Spieleinsatzes weniger als einen Tag betrug und die Lotterie hierdurch einen besonders hohen Spielanreiz entfalten konnten. Wetten i. S. d. GlüG SH waren nach d. Definition d. § 3 Abs. 4 ausschließlich Sportwetten, da S. 2 vorschrieb, dass bewettete Ereignisse i. S. d. GlüG SH das Ergebnis od. ein zukünftiges od. gegenwärtiges Geschehen eines Sportwettbewerbs waren. Andere Wettarten wie bspw. Gesellschaftswetten (auf den Namen des royalen Nachwuchses od. Ä.) waren nach dem GlüG SH ebensowenig genehmigungsfähig, wie nach dem GlüStV 2012.<sup>437</sup>

Gemäß § 5 Abs. 3 galten für diese Vertriebsgenehmigung die Regelungen zur Befristung, zu der Möglichkeit von Nebenbestimmungen, zur Form, zur Rücknahme, zum Widerruf, zur Verordnungsermächtigung für das Innenministerium u. zum Aufwendersatzanspruchs Ausschluss d. § 4 Abs. 3 bis 9 entsprechend.<sup>438</sup> Die über die Bindung an die Ziele des § 1 und das Zuverlässigkeitskriterium hinausgehenden Anforderungen, die für die Erteilung einer Vertriebsgenehmigung zu erfüllen waren, führte das GlüG SH für die unterschiedlichen Glücksspielarten in unterschiedlicher Intensität ein, jeweils abhängig von den besonderen Gefahren, die durch das jeweilige Glücksspiel entstehen können.<sup>439</sup>

---

435 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 45; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 60.

436 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 6f.; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 32.

437 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 51; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 6, §§ 21–24 GlüG SH Rn. 4.

438 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 45; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 4, 5 GlüG SH Rn. 33.

439 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 44.

*b. Das Anzeigepflichterfordernis für den Vertrieb aller anderen Glücksspiele nach § 5 Absatz 2*

Der Vertrieb aller anderen genehmigungs- od. anzeigepflichtigen öff. Glücksspiele, d. h. von allen Lotterien ohne hohe Ereignisfrequenz, war nach § 5 Abs. 2 ohne Genehmigung zulässig, sofern die Veranstaltung des öffentlichen Glücksspiels genehmigt war, und unterlag nur einer Anzeigepflicht bei der zuständigen Behörde, also dem Innenministerium.

*c. Das absolute Vertriebsverbot des § 5 Absatz 4*

§ 5 Abs. 4 verbot den Vertrieb von öffentlichen Glücksspielen, die nach dem GlüG SH keinem Genehmigungs- oder Anzeigepflichterfordernis unterlagen.

## **IV. Veranstaltung und Vertrieb von Lotterien**

Das GlüG SH unterschied zwischen großen Lotterien, Klassenlotterien, gemeinnützigen Lotterien, kleinen Lotterien und Gewinnsparen.

### *1. Große Lotterien*

Die Veranstaltung von großen Lotterien war in § 6 geregelt, der Vertrieb in § 8 Abs. 1 für Annahmestellen und in § 9 für andere Spielvermittler.

#### *a. Die Veranstaltung von großen Lotterien*

Die Veranstaltung von großen Lotterien war nach § 6 Abs. 2 S. 1 dem Land SH vorbehalten, das diese Aufgabe gem. § 6 Abs. 3 durch die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG wahrnahm, deren Anteile das Land vollständig oder überwiegend unmittelbar oder mittelbar hielt.

Große Lotterien waren nach § 6 Abs. 1 Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz, Lotterien, deren Spielplan einen Höchstgewinn vorsah, der den Wert von 1 Million Euro überstieg und Lotterien mit einem planmäßigen Jackpot.

Der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber begründete das staatliche Lottomonopol nicht mehr mit dem Ziel der Suchtprävention, da von Lotto nur geringe Suchtgefährdungspotentiale ausgehen, sondern mit dem Manipulationsrisiko aufgrund von Intransparenz und der Kriminalitätsvorbeugung.<sup>440</sup>

---

440 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 45, 47f.; *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011, S. 2; *Hambach/Riege*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 6–16 GlüG SH Rn. 4.

### *b. Der Vertrieb von großen Lotterien*

Für den Vertrieb von großen Lotterien durch Annahmestellen konnte der Veranstalter den Antrag auf Genehmigung gem. § 8 Abs. 1 zusammen mit der Genehmigung für den Eigenvertrieb stellen, sofern dies wegen einer hohen Ereignisfrequenz erforderlich war.

Vermittler von großen Lotterien unterlagen gem. § 9 denselben Voraussetzungen, wie gewerbliche Vermittler von Lotterien nach § 19 GlüStV 2012.

### *2. Klassenlotterien, § 7 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

Auch für Klassenlotterien bestand gem. § 7 Abs. 1 ein Staatsmonopol. Gemäß § 7 Abs. 4 konnte das Land SH gemeinschaftlich mit anderen Ländern oder durch eine vom Land gemeinsam mit anderen Ländern errichtete Anstalt des öff. Rechts oder eine privatrechtliche Gesellschaft, an der das Land und andere vertragsschließende Länder mittelbar oder unmittelbar maßgeblich beteiligt sind, Klassenlotterien veranstalten. Auch SH hat den GKL-StV mit unterzeichnet. Eine Klassenlotterie darf deswegen auch dort nur noch die GKL veranstalten.

Gemäß § 8 Abs. 2 unterlag der Vertrieb von Klassenlotterien der Anzeigepflicht. Die Einwilligung des Veranstalters war nachzuweisen. Auf den Abschluss eines Vertriebsvertrages bestand kein Anspruch.

### *3. Gemeinnützige Lotterien, §§ 10 bis 14 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

Für gemeinnützige Lotterien bestand kein Staatsmonopol. Nach § 10 Abs. 1 bestand auf Antrag ein Anspruch auf die Genehmigung von Lotterien, bei denen sichergestellt war, dass die Reinerträge überwiegend gemeinnützig verwendet wurden, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt waren. Die Genehmigungsvoraussetzungen waren in § 10 Abs. 2 Ziff. 1 bis 3 u. § 11 Abs. 1 u. 2 enthalten. § 11 Abs. 3 enthielt Regelungen für den Vertrieb. Die §§ 12 bis 14 enthielten weitere Durchführungsvorschriften.

#### *a. Die Anforderungen an den Spielplan nach § 10 Absatz 2*

§ 10 Abs. 2 enthielt die Anforderungen an den Spielplan gemeinnütziger Lotterien. Die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse durfte nicht öfters, als zweimal wöchentlich erfolgen, Nr. 1., der Höchstgewinn durfte EUR 5 Mio. nicht übersteigen, Nr. 2, und es durfte kein planmäßiger Jackpot vorgesehen sein.

#### *b. Die Anforderungen an den Veranstalter nach § 11 Absatz 1*

§ 11 Abs. 1 normierte die Anforderungen an die Veranstalter von gemeinnützigen Lotterien. Diese Anforderungen entsprachen denen des § 14 Abs. 1 GlüStV 2012.

*c. Zusätzliche Anforderungen nach § 11 Absatz 2, wenn ein Dritter die Veranstaltung durchführt*

§ 11 Abs. 2 enthielt zusätzliche Voraussetzungen für den Fall, dass ein Dritter die Veranstaltung ganz oder überwiegend durchführen sollte. Diese Anforderungen entsprachen denen des § 14 Abs. 2 GlüStV 2012.

*d. Vertriebsregelungen des § 11 Absatz 3*

Gemäß § 11 Abs. 3 S. 1 war der Inhaber einer Veranstaltergenehmigung nach § 10 auch dazu berechtigt, die Lotterie im Eigenvertrieb sowohl stationär, als auch über das Internet zu vertreiben. Er bedurfte keiner zusätzlichen Genehmigung nach § 5 Abs. 1. Gem. § 11 S. 2 richtete sich die Anzeigepflicht für den Vertrieb nach § 5 Abs. 2.

*e. Weitere Durchführungsvorschriften nach den §§ 12 bis 14*

Die Vorschriften der §§ 12–14 GlüG SH entsprachen den Regelungen der §§ 15–17 GlüStV 2012. § 12 enthielt noch weitere Anforderungen an den Spielplan, die Kalkulation und die Durchführung der Veranstaltung. § 13 regelte die Verwendung des Reinertrags. § 14 regelte Form und Inhalt der Genehmigung, die insbes. schriftlich zu erteilen war.

*f. Kleine Lotterien, § 15*

Die zuständige Behörde konnte bei kleinen Lotterien gem. § 15 von den Vorschriften des GlüG SH abweichen. Die Definition der kleinen Lotterien entsprach derjenigen von § 18 GlüStV 2012.

*g. Lotterien in Form des Gewinnsparens*

Lotterien in Form des Gewinnsparens, die von einem Kreditinstitut i. S. d. § 1 Abs. 1 KredWG veranstaltet wurden, bedurften keiner Genehmigung. Sie unterlagen lediglich einer Anzeigepflicht bei der zuständigen Behörde, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 30% als Losanteil für die Gewinnspartlotterie verwendet wurde, der Reinertrag mind. 25% der Losanteile betrug und für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verwendet wurde. Die Verwendung für kirchliche Zwecke war nicht möglich.

## **V. Veranstaltung und Vertrieb von Sportwetten**

Das GlüG SH enthielt in den §§ 21 bis 24 Regelungen für die Veranstaltung von Wetten und deren Vertrieb. Hinsichtlich des beschlossenen Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 stellen die nach diesem Regelungsregime bereits erteilten Genehmigungen für die Veranstaltung u. den Vertrieb von Sportwetten ein Problem dar.

## 1. Die Veranstaltung von Sportwetten

Die Sportwettenveranstaltung unterlag gem. §§ 4 Abs. 1 S. 1, 21 Abs. 1, 22 einem Genehmigungserfordernis. Weitere Anforderungen ergaben sich aus der Glücksspielgenehmigungsverordnung (GGVO), die das Innenministerium SH auf Grundlage d. § 4 Abs. 8 Nr. 1 GlüG SH erlassen hatte, aus § 21 Abs. 1 S. 4, Abs. 3, 4, 6 u. 7 sowie aus § 24. Es gab keine Beschränkung der Anzahl der Veranstaltergenehmigungen.

### a. Das Genehmigungserfordernis nach §§ 21 Absatz 1 und 22

Gem. § 21 Abs. 1 S. 1 durften Sportwetten nur von nach § 22 zugelassenen Wettunternehmern veranstaltet werden. Auf die Erteilung der Genehmigung bestand kein Anspruch. Sie stand im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. § 22 normierte die Anforderungen an Sportwettenveranstalter und den Wettbetrieb. Weitere Einzelheiten, sowohl zu den Anforderungen an die erweiterte Zuverlässigkeit u. Leistungsfähigkeit des Antragstellers sowie d. Transparenz u. Sicherheit des Glücksspiels, als auch zu Form u. Inhalt des Antrags enthielt die GGVO. Nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 GlüG SH konnten nur nat. Personen, die Unionsbürger od. diesen nach dem EU-Recht gleichgestellt waren, und jur. Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder eine Niederlassung in der EU oder einem EWR-Staat hatten, als Sportwettenveranstalter zugelassen werden. Personengesellschaften waren hiernach ausgeschlossen. Die GGVO erweiterte aber den Kreis der möglichen Veranstalter auch auf Personengesellschaften mit satzungsmäßigem Sitz, der Hauptverwaltung oder einer Niederlassung in der EU oder einem EWR-Staat. Jedoch erschien zweifelhaft, ob diese Erweiterung der möglichen Erlaubnisempfänger von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt war. Dies war aber aus Gründen der Gleichbehandlung verfassungsrechtlich geboten. Im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung der Ermächtigungsgrundlage erschien es daher angebracht, zu dem Ergebnis zu gelangen, dass auch in der EU od. dem EWR ansässige Personengesellschaften Erlaubnisse für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt bekommen konnten. Die möglichen Erlaubnisempfänger nach dem GlüG SH stimmten deswegen mit den möglichen Konzessionsnehmern nach dem GlüStV 2012 überein.

Auch die übrigen Anforderungen an die Sportwettenveranstalter, deren Wettbetrieb und den Erlaubnisantrag, die § 22 i. V. m. der GGVO statuierte, entsprachen zwar nicht vollständig, aber weitestgehend den Anforderungen des § 4a GlüStV 2012 an die erweiterte Zuverlässigkeit u. Leistungsfähigkeit des Antragstellers sowie die Transparenz u. Sicherheit des Glücksspiels.<sup>441</sup> Gleiches galt für die formalen Antragserfordernisse des § 4b GlüStV 2012 und die Kompetenzen der Erlaubnisbehörde. Den Konzessionspflichten gemäß § 4e GlüStV 2012 entsprechende nachträgliche Mitteilungspflichten bei erteilter Konzession statuierte für Schleswig-Holstein § 4 GGVO.

---

441 Heeg/Levermann, MMR 2012, 726, 728.

Die wichtigsten Unterschiede zw. der Regulierung d. GlüStV 2012 einerseits u. derjenigen d. GlüG SH sowie d. GGVO andererseits waren die folgenden: § 22 Abs. 2 Nr. 1 GlüG SH schrieb vor, dass die Genehmigung zu versagen waren, wenn durch den beabsichtigten Wettbetrieb die öff. Sicherheit oder Ordnung gefährdet oder die Beziehung der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt wurde. Für diese Einschränkung gibt es zwar keine Entsprechung im GlüStV 2012, sie ergibt sich allerdings bereits aus dem allgemeinen Sicherheitsrecht. I. Erg. dürfte daher bzgl. dieser Einschränkung tatsächlich kein nennenswerter Unterschied bestanden haben. Das GlüG SH verlangte, anders als der GlüStV 2012, keine Sicherheitsleistung in Form einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der EU oder einem EWR-Staat. Gem. § 22 GlüG SH mussten die Sportwettenveranstalter auch nicht die zum weitgehenden Spielerschutz notwendigen Versicherungen abschließen. Die Pflicht zur Einrichtung einer „.de“-Topleveldomain war im GlüG SH sowie in der GGVO ebenfalls nicht vorgesehen.

#### *b. Die Voraussetzungen des § 21 Absätze 1 Satz 4, 3, 4, 6 und 7*

§ 21 Abs. 1 S. 4 GlüG SH sprach ein Verbot von Wetten aus, die das sittliche Empfinden verletzen. Ein solches Verbot normiert der GlüStV 2012 zwar nicht. Ein solches ergibt sich aber aus dem UWG, das unlautere geschäftliche Handlungen verbietet und Beispielstatbestände hierfür enthält. Ferner sind gem. § 138 BGB sittenwidrige Verträge nichtig. § 21 Abs. 3 GlüG SH entsprach § 21 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012. Wer in SH vorsätzlich oder fahrlässig diesem Verbot der Wettteilnahme durch am Sportereignis Beteiligte sowie der Förderung der Wettteilnahme von Dritten durch diese Beteiligten zuwider handelte, beging eine Ordnungswidrigkeit, die mit einem Bußgeld bis zu 100.000 Euro geahndet werden konnte. § 21 Abs. 4 GlüG SH normierte dieselben Trennungsgrundsätze, wie § 21 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012. § 23 Abs. 6 GlüG SH verbot die Kreditvergabe an Wettkunden durch den Wettveranstalter und Vermittler, erlaubt aber den Abschluss von Wetten mit Hilfe banküblicher Kreditkarten. Im GlüStV 2012 weist § 4 Abs. 5 Nr. 2 implizit auf das Bestehen eines Kreditverbots hin. Allerdings fehlt eine ausdrückliche Statuierung. § 23 Abs. 7 GlüG SH verpflichtete die Sportwettenveranstalter zur Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem des § 17. Dieses Sperrsystem entsprach dem Sperrsystem nach den §§ 8 und 23 GlüStV 2012, an dem gem. § 8 Abs. 2 GlüStV 2012 auch die Sportwettenveranstalter teilnehmen müssen. Ferner mussten auch nach dem GlüG SH die Sportwettenveranstalter das Verbot der Teilnahme gesperrter Spieler an Sportwetten mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei sicherstellen.

#### *c. § 24 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

§ 24 verlangte das Vorliegen und Befolgen eines Wettreglements sowie die Führung eines elektronischen Wettbuchs. Beides musste bestimmten näher ausgeführten Voraussetzungen genügen. Die Pflicht zur Führung eines elektronischen Wettbuchs, ergänzt um die Pflichten aus §§ 6 u. 7 GGVO, entsprach der Pflicht aus

§ 4e Abs. 3 S. 3 GlüStV 2012 zur jährlichen Vorlage eines Berichts über die Einhaltung der technischen Standards und die Wirksamkeit der Sicherheitsmaßnahmen sowie den Transparenzpflichten des § 4a S. 1 Nr. 3 GlüStV 2012 zur Buchführung und Gewährleistung der Prüfung der Spielvorgänge. Ohne die Führung eines elektronischen Wettbuchs ist die Zurverfügungstellung von Schnittstellen zur Überprüfung aller Spielvorgänge in Echtzeit nicht möglich. Letztere Pflicht kannten das GlüG SH und die GGVO nicht. Das Vorliegen und Befolgen eines Wettreglements ist für eine ordnungsgemäße und für die Spieler sowie die zuständige Erlaubnisbehörde nachvollziehbare Durchführung der Wettveranstaltung erforderlich, und deswegen auch nach dem GlüStV 2012 unabdingbar.

#### *d. Zulässiger Angebotsinhalt*

Das GlüG SH und die GGVO enthielten keine Beschränkungen des zulässigen Angebotsinhalts, nicht einmal für Live-Wetten. Ausweislich der Definition von Sportwetten in § 3 Abs. 4 waren nicht nur Einzelwetten oder Kombinationswetten auf das Endergebnis oder den Ausgang einzelner Abschnitte eines Sportereignisses zulässig, sondern auch Wetten auf den Verlauf des bewetteten Sportereignisses, auf zukünftige oder gegenwärtige Geschehnisse hierin. Dies umfasste auch Wetten auf Ereignisse während des Spielverlaufs wie bspw. Fouls, Freistöße, Strafstoße, Ecken, etc.<sup>442</sup>

#### *e. Keine Beschränkung der Anzahl der Veranstaltergenehmigungen*

Die Anzahl möglicher Genehmigungen zur Veranstaltung von Sportwetten war nicht beschränkt.<sup>443</sup> Laut der Begründung zum GlüG SH hatte das staatliche Monopol im Bereich der Sportwetten zu einer Verdrängung der Spieler in den illegalen Markt geführt, der zu dieser Zeit aus annähernd 3000 Seiten mit illegalen Sportwettangeboten bestand und einen Umsatz von ca. EUR 7,8 Mrd. p. a. erwirtschaftete, an dem der Staat bis dato nicht teilhatte. Die unbeschränkte Öffnung des Sportwettenmarktes auch für private Anbieter sollte diesen Schwarzmarkt bekämpfen und die Spielteilnehmer zu legalen, regulierten Angeboten kanalisieren. Der Gesetzgeber SH sah ein beschränktes Konzessionsmodell nicht als geeignet an, einen Schwarzmarkt dieses Umfangs auszutrocknen, sondern nur eine zahlenmäßig unbeschränkte Öffnung des Sportwettenmarktes auch für priv. Anbieter unter strengen Voraussetzungen, die dem Spielerschutz sowie der Suchtprävention dienen.<sup>444</sup>

---

442 Heeg/Levermann, MMR 2012, 20, 23; Riege, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 21–24 GlüG SH Rn. 5.

443 Hambach/Riege, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 21–24 GlüG SH Rn. 2; Heeg/Levermann, MMR 2012, 20, 23; Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich, K&R 2012, 27, 32; Windoffer, DÖV 2012, 257, 259.

444 Amtliche Begründung des GlüG SH, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 51f.; Arp, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011; Hundertmark,

## 2. Der Vertrieb von Sportwetten

Der Sportwettenvertrieb unterlag gem. §§ 21 Abs. 2, 23 einem Genehmigungserfordernis. Weitere Anforderungen ergaben sich aus § 21 Abs. 4, 5 u. 6 sowie aus § 24.

### a. Das Genehmigungserfordernis der §§ 21 Absatz 2 und 23

Gemäß § 21 Abs. 2 war der Vertrieb von Wetten nur im Rahmen einer Genehmigung der zuständigen Behörde nach § 23, und nur durch den Wettunternehmer selbst oder durch einen Vermittler gestattet.

Gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 bedurfte der Vertrieb öff. Wetten sowohl stationär, als auch im Fernvertrieb einer Genehmigung. Ein Fernvertrieb war nach § 3 Abs. 9 S. 2 der Vertrieb über Fernkommunikationsmittel i. S. d. § 312b Abs. 2 BGB. Es bestand kein grds. Verbot des Fernvertriebs.<sup>445</sup> Nach § 23 Abs. 1 S. 2 benötigten nicht nur Vermittler, sondern auch die Sportwettenveranstalter für den Eigenvertrieb eine Vertriebsgenehmigung, wobei letzteren diese auf Antrag nach § 22 erteilt werden konnte. Diese mussten daher für eine Vertriebslaubnis im Vergleich zu ihrer Veranstalterlaubnis keine zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen, auch nicht für den Online-Vertrieb. Sie mussten insbes. keinen monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler einführen und durchsetzen. Ferner bestand für sie kein Verlinkungsverbot. Vermittler konnten eine Genehmigung für den Sportwettenvertrieb gem. § 23 Abs. 1 S. 3 nur unter den Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 u. 3 erhalten. Auf die Erlaubniserteilung bestand gem. § 23 Abs. 2 ein Anspruch, wenn dessen Voraussetzungen erfüllt waren.

### b. Die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 23 Absätze 2 bis 7

§ 23 Abs. 2 u. 3 regelten die Anforderungen an die Antragsteller einer Vertriebsgenehmigung. Weitere Einzelheiten sowohl zu den Anforderungen an die erweiterte Zuverlässigkeit u. Leistungsfähigkeit des Antragstellers sowie die Transparenz u. Sicherheit des Vertriebs der Sportwetten, als auch zu Form u. Inhalt des Antrags enthielt die GGVO. Bei den möglichen Erlaubnisempfängern für den Sportwettenvertrieb stellte sich das gleiche Problem, wie bei den Sportwettenveranstaltern. Nach § 23 Abs. 2 Nr. 1 GlüG SH konnten nur nat. Personen, die Unionsbürger od. diesen nach dem EU-Recht gleichgestellt waren, und jur. Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder eine Niederlassung in der EU oder einem EWR-Staat hatten, als Sportwettenvermittler zugelassen werden. Personengesellschaften waren hiernach ausgeschlossen. Die GGVO erweiterte aber

---

Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013 (hierin heißt es auch, das GlüG SH habe sich als zur Erreichung dieser Ziele geeignet erwiesen); *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012.

445 *Dörr/Janich*, K&R Beihefter 1/2012, 4; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 92.



den Kreis der möglichen Vermittler auch auf Personengesellschaften mit satzungsmäßigem Sitz, der Hauptverwaltung oder einer Niederlassung in der EU oder einem EWR-Staat. Jedoch erschien zweifelhaft, ob diese Erweiterung der möglichen Erlaubnisempfänger von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt war. Dies war aber aus Gleichbehandlungsgründen verfassungsrechtlich geboten. Im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung der Ermächtigungsgrundlage erschien es daher angebracht, zu dem Ergebnis zu gelangen, dass auch in der EU oder dem EWR ansässige Personengesellschaften Erlaubnisse für die Vermittlung von Sportwetten erteilt bekommen konnten.

Die übrigen Anforderungen an die Sportwettenvermittler, deren Wettvermittlungsbetrieb und den Erlaubnisantrag, die § 23 i. V. m. der GGVO aufstellte, stimmten ebenfalls mit den Anforderungen d. § 22 i. V. m. d. GGVO an die Sportwettenveranstalter und deren Wettveranstaltungsbetrieb überein. Gleiches galt für die Kompetenzen der Erlaubnisbehörde sowie die nachträglichen Mitteilungspflichten. Ein Unterschied des § 23 zum § 22 war jedoch, dass die Vermittler zur Absicherung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Staat und den Spielern eine Sicherheitsleistung in Form einer selbstschuldnerischen Bürgschaft einer Großbank mit Sitz in der EU oder einem EWR-Staat zu erbringen hatten. Die Höhe der Sicherheitsleistung betrug gem. § 23 Abs. 7 für stationäre Wettvermittlungsstellen – je nach deren Ausgestaltung – EUR 10.000 od. EUR 20.000 und für den Fernvertrieb EUR 1 Mio. Bei beiden Vertriebsformen konnte die Sicherheitsleistung auf den zu erwartenden Durchschnittsumsatz von zwei Wochen erhöht werden, beim Fernvertrieb auf max. EUR 5 Mio.

§ 23 Abs. 5 S. 2 forderte die Kommunen auf, zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüG SH für den stationären Vertrieb über eine Begrenzung der Anzahl der Standorte zu entscheiden. Gem. Abs. 5 S. 1 waren in der Genehmigung der Wettunternehmer, dessen Wetten vermittelt werden sollten, die Art der Wetten sowie die Vertriebswege festzulegen. Abs. 6 statuierte weitere Vorlage- und Anzeigepflichten des Antragstellers.

Eine § 23 GlüG SH entsprechende Regelung zur Erteilung einer Vertriebs Erlaubnis auch an nicht in die Vertriebsstruktur der Sportwettenveranstalter eingegliederte Vermittler existiert im GlüStV 2012 nicht, da hiernach keine nicht in die Vertriebsorganisation der Konzessionsnehmer eingegliederten Vermittler Sportwetten vermitteln dürfen, weder stationär noch online. Das Recht zum Onlinevertrieb ist nach dem GlüStV 2012 in der Veranstalterkonzession mit enthalten. Den Antrag auf die Erteilung einer stationären Vermittlungserlaubnis stellen nach dem GlüStV 2012 die Konzessionsnehmer für die in ihre Vertriebsorganisation eingegliederten Wettvermittlungsstellen. Das GlüG SH stellte i. V. m. der GGVO weitestgehend dieselben Anforderungen an die Sportwettenvermittler und deren Wettvermittlungsbetrieb, wie der GlüStV 2012 an die Konzessionsnehmer und deren Betrieb. Gleiches galt

für die formalen Antragserfordernisse, die Kompetenzen der Erlaubnisbehörde und die nachträglichen Mitteilungspflichten.<sup>446</sup>

Abgesehen von der Beschränkung, dass nach § 23 Abs. 3 Nr. 1 der Sportwettenvertrieb die öff. Sicherheit u. Ordnung nicht gefährden durfte, die tatsächlich i. Erg. zu keinen nennenswerten Unterschieden geführt haben dürfte, weil sie sich schon aus dem allgemeinen Sicherheitsrecht ergibt, bestanden hauptsächlich zw. den geforderten Sicherheitsleistungen erhebliche Unterschiede. Die vom GlüStV 2012 von den Konzessionsnehmern geforderte Sicherheitsleistung ist deutlich höher, als die vom GlüG SH von den Vermittlern geforderte Sicherheitsleistung. Außerdem verlangte das GlüG SH keine unbefristete selbstschuldnerische Bürgschaft. Die Vermittler mussten gem. § 23 GlüG SH ferner nicht die zum weitgehenden Spielerschutz notwendigen Versicherungen abschließen. Auch brauchten sie für den Online-Vertrieb keine zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen, wie es der GlüStV 2012 von den Konzessionsnehmern verlangt. Insbes. mussten sie keinen monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler einführen und durchsetzen und kein Verlinkungsverbot befolgen.

### *c. § 21 Absätze 4 bis 7 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

Die Trennungsgrundsätze d. § 21 Abs. 4, das Kreditverbot d. § 21 Abs. 6 sowie die Pflichten zur Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem d. § 17, zu Identitätskontrollen sowie zu einem Abgleich mit der Sperrdatei für die Durchsetzung des Teilnahmeverbots gesperrter Spieler galten für Sportwettenvermittler im selben Umfang, wie für Sportwettenveranstalter. § 23 Abs. 5 verpflichtete die Vertrieber von Sportwetten zur Bekanntgabe des Veranstalters gegenüber dem Spieler noch vor der Wettannahme. Außerdem mussten sie dem Spieler sowohl ihre eigenen AGB, als auch die des Veranstalters vor dem Abschluss der Wette in geeigneter Weise zugänglich machen sowie auf die bestehenden Genehmigungen und die zuständige Behörde hinweisen.

### *d. § 24 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

Nicht nur die Veranstalter, sondern auch die Vermittler unterlagen der Regelung des § 24 zum Wettreglement und zum Wettbuch.

## *3. Das Problem der bisher erteilten Genehmigungen*

Das Innenministerium erteilte 25 Genehmigungen zugunsten von Sportwettenveranstaltern, unter anderem eine an die NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (Angebot Oddset), mithin an eine Personengesellschaft. Die Lizenzen sind auf sechs Jahre befristet.<sup>447</sup> Diese Lizenzen führen jedenfalls bis zum 01.01.2018

---

446 Heeg/Levermann, MMR 2012, 726, 728.

447 Homepage des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums, Unterseite zum Glücksspielwesen: [www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel_node.html); Bräutigam, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012

hinsichtlich des Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 zu einem Problem. Selbst wenn alle zwanzig Konzessionsnehmer nach dem GlüStV 2012 auch eine Genehmigung auf Grundlage des GlüG SH für SH besitzen, bestehen immer noch fünf Lizenzen zugunsten von Anbietern, die wegen der zahlenmäßigen Beschränkung auf zwanzig Anbieter keine Konzession auf der Grundlage des GlüStV 2012 für die übrigen Bundesländer gewährt bekommen haben. Die neue Landesregierung be- teuert zwar, dass diese Genehmigungen bis zum Ablauf ihrer Befristung bestehen bleiben,<sup>448</sup> und auch das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze<sup>449</sup> sieht dies in Art. 4 (Gesetz zur Aufhebung des GlüG SH) so vor. Aber diese Lizenzen widersprechen dem GlüStV 2012, der eben nur die Erteilung von zwanzig Sport- wetten-Konzessionen, vorsieht.<sup>450</sup>

Die Befristung der Sportwettenlizenzen auf sechs Jahre führt nicht zum Entfallen d. Problems. Diese Befristung ist im Verhältnis zur Dauer der Experimentierklausel d. § 10a GlüStV 2012 nicht mehr als angemessener Übergangszeitraum anzuse- hen. Denn auch die Experimentierklausel ist auf sieben Jahre ab Inkrafttreten d. GlüStV 2012 beschränkt. Sportwettenlizenzen werden auf ihrer Grundlage befristet

---

vom 07.08.2012; *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Vorbemerkung Rn. 5; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig- Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Presse- mitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.

448 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Vor- bemerkung Rn. 6; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Land- tag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag am 24.01.2013 zu TOP 2, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 25.01.2013.

449 Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/104.

450 *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Kuske*, TIME LAW, Artikel vom 21.01.2013.

bis zum 30.06.2019 erteilt.<sup>451</sup> Das Innenministerium SH erteilte die Lizenzen in der Zeit vom 03.05.2012 bis zum 22.01.2013 (15 Lizenzen von Mai bis November 2012, 7 Lizenzen im Dezember 2012 und 3 Stück im Januar 2013).<sup>452</sup> D. h., die ersten laufen im Mai 2018 aus, die letzten erst im Januar 2019. Für fast die vollständige Dauer der Experimentierklausel würden in SH zusätzliche Sportwettenlizenzen gelten, nur für die letzten fünf Monate nicht. Das BVerfG sieht in seiner Rspr. außerdem einen Zeitraum von einem bis zu max. zwei Jahren als angemessene Übergangsfrist an.<sup>453</sup> Die Evaluierung der Experimentierklausel soll bereits nach fünf Jahren, bis zum 30.06.2017, erfolgen. Diese würde durch die dann noch bestehenden Lizenzen beeinträchtigt. Das Innenministerium SH muss diese Lizenzen deswegen ggf. entgegen der derzeitigen Beteuerungen zurücknehmen, wenn die Fortgeltung den Beitritt unwirksam macht, die Ablehnung weiterer Konzessionen deswegen verfassungswidrig ist (Art. 3 GG) od. zur Inkohärenz der Beschränkungen führt.<sup>454</sup> Die Opposition im Kieler Landtag befürchtet für diesen Fall erhebliche Schadensersatzansprüche gegen das Land SH.<sup>455</sup> Dieses Problem wird sich allerdings bei Sportwetten durch den 2. GlüÄndStV erledigen.

- 
- 451 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 19; *Amtsblatt S der Europäischen Union*, vom 08.08.2012, S. 151, Az.: 253153-2012-DE; *Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holsteins zum Gesetz zum Ersten GlüÄndStV*, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/79, S. 3; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Homepage, Unterseite für Glücksspiel.
- 452 *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 137/2012 vom 03.05.2012; *dies.*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 143/2012 vom 23.05.2012; *Giebeler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012; *NDR Regional Schleswig-Holstein*, Presseartikel Glücksspiel Nr. 185 vom 23.05.2012; *Wilke*, Presseinformation der FDP-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 21/2013 vom 22.01.2013.
- 453 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset, NJW 2006, 1261ff.; BVerfG, Urteil vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07.
- 454 Siehe hierzu unten unter E.
- 455 *ISA-Gaming*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *NDR.de – Regional – Schleswig-Holstein*, Artikel Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2, Hintergrundinformationen S. 3; *Wilke*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 29/2013 vom 24.01.2013; *dies.*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 21/2013 vom 22.01.2013.

## VI. Pferdewetten

Das GlüG SH enthielt keine Regelungen zu Pferdewetten.<sup>456</sup> Deren Zulässigkeit richtete sich in Schleswig-Holstein ausschließlich nach dem RennwLottG. Da die Erlaubnis nach dem RennwLottG nicht den Online-Vertrieb gestattet,<sup>457</sup> bestand nach dem GlüG SH für Pferdewetten in Schleswig-Holstein ein Internetvertriebsverbot.

## VII. Casinospiele

Gem. § 3 Abs. 5 GlüG SH waren Casinospiele alle herkömmlich in Präsenz-Spielbanken angebotenen Glücksspiele, insbes. Poker, Black Jack, Backara und Roulette. Für die Zulässigkeit der Veranstaltung von Casinospielen differenzierte das GlüG SH zwischen Präsenz-Spielbanken und Online-Spielbanken.<sup>458</sup>

### 1. Präsenz-Spielbanken

Für Präsenz-Spielbanken galt das GlüG SH nur eingeschränkt. Die Anforderungen an deren Zulassung und Betrieb richteten sich nach dem SpielBG SH a. F., das die Regelungen des GlüG SH ergänzte. Präsenz-Spielbanken besaßen ferner ein Monopol auf Glücksspiele mit Bankhalter (Baccara, Black Jack, Roulette).<sup>459</sup>

#### *a. Die für Präsenz-Spielbanken geltenden Vorschriften des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein*

Für Präsenz-Spielbanken galten gem. § 2 Abs. 2 GlüG SH nur d. allgemeinen Regelungen d. §§ 1 bis 5, mithin auch die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1, der für Präsenz-Spielbanken spezielle § 17 sowie die Vorschriften zum Minderjährigen- u. Spielerschutz, zu den Informations- und Aufklärungspflichten und zur Werbung nach den §§ 25 bis 27. Das SpielBG SH a. F. verlangte außerdem von den

---

456 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 50; *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 420; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

457 *Amtliche Begründung zum GlüStV 2012*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995, S. 20; *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 27 GlüStV Rn. 19; *Hambach/Brenner*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 27 GlüStV Rn. 17; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 259.

458 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 49; *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011, S. 3; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 54.

459 *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011, S. 3; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 1–3 GlüG SH Rn. 54; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 32.

Spielbanken – ebenso wie der GlüStV 2012, dass sie ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden und den Ausschluss Minderjähriger durch Identitätskontrollen gewährleisten. Weil von den Spielbanken eine erhöhte Suchtgefahr ausgeht, sah § 17 die Einrichtung eines übergreifenden landesweiten Sperrsystems vor, an dem die Spielbanken sich beteiligen mussten.<sup>460</sup> Dieses Sperrsystem war als Instrumentarium zur effektiven Bekämpfung von Glücksspielsucht gedacht,<sup>461</sup> und entsprach vollständig dem Sperrsystem der §§ 8 u. 23 GlüStV 2012. Die Spielbanken hatten auch nach dem GlüG SH hierüber Selbst- und Fremdsperrern vorzunehmen und zu diesem Zweck die erforderlichen Daten in eine Sperrdatei einzutragen. Die in § 17 genannten einzutragenden Daten entsprachen den in § 23 GlüStV 2012 genannten einzutragenden Daten. Die Regelungen zur Dauer der Sperre, ihrer Mitteilung an den Spieler sowie ihre Aufhebung stimmten ebenfalls mit den Vorschriften des GlüStV 2012 überein. Wie § 20 Abs. 2 GlüStV 2012 verbot § 17 Abs. 6 GlüG SH die Teilnahme gesperrter Spieler am Spielbetrieb in Präsenz-Spielbanken, und verpflichtete letztere zur Durchsetzung dieses Verbots mittels Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei. Gem. § 17 Abs. 12 war die Genehmigung für eine Präsenz-Spielbank bei der Ersterteilung abweichend von § 4 Abs. 3 S. 1 auf mind. 8 Jahre zu befristen. Die Anzahl der Spielbanken war in SH auf fünf Stück begrenzt.

#### *b. Das Monopol der Spielbanken auf Glücksspiele mit Bankhalter*

§ 2 Abs. 2 S. 3 GlüG SH behielt den Präsenz-Spielbanken die Veranstaltung von Glücksspielen mit Bankhalter vor. Hiernach richteten sich bei Casinospielen mit Bankhalter das Verfahren und die Anforderungen für die Erteilung der Veranstaltergenehmigung nach dem SpielG SH a. F. Dieses galt ausweislich seinem § 1 nur für Präsenz-Spielbanken. Nach § 2 Abs. 2 S. 3 SpielG SH a. F. war das Angebot von Casinospielen mit Bankhalter im Internet nur zulässig, soweit eine zugelassene Spielbank sie real in einem ihrer Spielsäle veranstaltete, und von dort aus eine Übertragung ins Internet stattfand. Für eine solche Übertragung bedurfte es nach § 3 Abs. 3 SpielG SH a. F. einer zusätzlichen Erlaubnis, die an zusätzlich zu den sonstigen Erlaubnisvoraussetzungen des § 3 Abs. 2 SpielG SH a. F. zu erfüllende Anforderungen geknüpft war. Diese Voraussetzungen entsprachen weitgehend denen des § 4 Abs. 5 GlüStV 2012. Allerdings sah § 3 Abs. 3 SpielG SH a. F. weder eine Begrenzung des monatlichen Höchsteinsatzes pro Spieler, noch ein Verlinkungsverbot vor.

---

460 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 49; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 55ff.

461 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 50; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 55.

## 2. Online-Spielbanken, §§ 18 bis 20 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein

Die Zulässigkeit der Veranstaltung und des Vertriebs von Online-Spielbanken richtete sich nur nach dem GlüG SH. Das SpielG SH a. F. galt für sie gem. dessen § 1 nicht. Gem. § 18 Abs 1 S. 1 GlüG SH war die Veranstaltung von Online-Casinospielen ohne Bankhalter nur im Rahmen einer Genehmigung nach § 19 und ihr Vertrieb nur im Rahmen einer Genehmigung nach § 20 zulässig. Die Anforderungen des § 19 an die Veranstalter von Online-Spielbanken und deren Spielbetrieb entsprachen vollständig denen des § 22 an Sportwettenveranstalter und deren Wettbetrieb. Die Erteilung der Erlaubnis stand im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Auf sie bestand kein Anspruch.<sup>462</sup>

Die Voraussetzungen des § 20 für eine Vertriebsgenehmigung für Online-Casinospiele ohne Bankhalter stimmten mit denen des § 23 für eine Vertriebsgenehmigung für Sportwetten überein, bis auf dass Vertreiber von Online-Casinospielen ohne Bankhalter keine Unionsbürger oder diesen gleichgestellt oder keine juristische Person mit Sitz, Hauptverwaltung oder Niederlassung in der EU oder dem EWR sein mussten. Außerdem galt für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen ohne Bankhalter die GGVO, deren Anforderungen hieran durch die Veranstalter und Vertreiber von Online-Casinospielen ohne Bankhalter genauso zu erfüllen waren, wie durch die Veranstalter und Vertreiber von Sportwetten. Gem. § 18 Abs. 1 S. 2 waren in der Genehmigung durch die zuständige Behörde Art und Zuschnitt der Spiele im Einzelnen zu regeln. Auf die Erteilung der Vertriebserlaubnis bestand ein Anspruch, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren. § 18 Abs. 2 enthielt eine § 21 Abs. 5 entsprechende AGB-Regelung und Genehmigungshinweispflicht. Um das bürokratische Erfordernis einer Doppelzulassung zu vermeiden, waren nach § 18 Abs. 3 Inhaber einer Betriebsgenehmigung für eine Präsenz-Spielbank auch für die Veranstaltung und den Vertrieb von Online-Casinospielen ohne Bankhalter zuzulassen.<sup>463</sup> § 18 Abs. 4 schrieb die Zustimmung des Veranstalters für den Vertrieb von Online-Casinospielen durch Dritte vor. Auch diese Regelungen dienten der Bekämpfung des bestehenden Schwarzmarktes sowie der Kanalisierung und Kontrolle des Marktes. Die Auflagen dienten dem Spielerschutz und der Suchtprävention.<sup>464</sup>

---

462 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 21.

463 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 51; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 8.

464 *Arp*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011, S. 3; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 12ff.; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 53/12 vom 21.12.2012; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013 (hierin heißt es auch,

Das Innenministerium SH vergab nach diesem Regelungsregime insgesamt 23 auf sechs Jahre befristete Genehmigungen zugunsten von Anbietern von Online-Casinospielen ohne Bankhalter.<sup>465</sup> Auch diese Genehmigungen zugunsten von Online-Spielbanken verursachen hinsichtlich des Beitritts zum GlüStV 2012 Probleme. Denn sie widersprechen dessen Regelungen. Die neue Landesregierung beteuert zwar, dass diese Genehmigungen bis zum Ablauf ihrer Befristung bestehen bleiben,<sup>466</sup> und auch das Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze<sup>467</sup> sieht dies in Art. 4 (Gesetz zur Aufhebung des GlüG SH) so vor. Aber der GlüStV 2012 enthält nun mal ein absolutes Verbot für Online-Casinospiele.<sup>468</sup> Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts.

Die Befristung der Online-Casinolizenzen auf sechs Jahre führt nicht zum Entfallen des Problems. Diese Befristung ist im Verhältnis zu der Gesamtlaufzeit des GlüStV 2012 nicht mehr als angemessener Übergangszeitraum anzusehen. Das Innenministerium erteilte die ersten 12 Lizenzen am 19.12.2012, die letzten erst am 23. Januar 2012, d. h. die Lizenzen laufen erst von Mitte Dezember 2018 bis

---

das GlüG SH habe sich als zur Erreichung dieser Ziele geeignet erwiesen); *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Hundertmark/Watolla*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012.

465 *Homepage des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums*, Unterseite zum Glücksspielwesen; *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 16; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 53/12 vom 21.12.2012; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013 (hierin heißt es auch, das GlüG SH habe sich als zur Erreichung dieser Ziele geeignet erwiesen); *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Giebler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 8; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, Hintergrundinformationen S. 3.

466 *Arendts*, ISA-GUIDE, Artikel 61308 vom 14.09.2012; *Bräutigam*, Pressemitteilung der SPD-Fraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012; *Giebler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag am 24.01.2013 zu TOP 2, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 25.01.2013.

467 Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/104.

468 *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 727; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Kuske*, TIME LAW, Artikel vom 21.01.2013.



Ende Januar 2019 aus.<sup>469</sup> Der GlüStV 2012 ist auf neun Jahre bis zum 30.06.2021 befristet. Nur die letzten zweieinhalb Jahre der neunjährigen Laufzeit würden in SH also keine Online-Casinolizenzen bestehen, für mehr als zwei Drittel der Laufzeit des GlüStV 2012 dagegen schon. Das BVerfG sieht in seiner Rechtsprechung aber einen Zeitraum von einem bis zu maximal zwei Jahren als angemessene Übergangsfrist an.<sup>470</sup> Die Evaluierung des GlüStV 2012 soll bereits nach fünf Jahren, bis zum 30.06.2017, erfolgen. Diese würde durch die dann noch bestehenden Lizenzen beeinträchtigt. Das Innenministerium SH muss diese Lizenzen deswegen ggf. entgegen der derzeitigen Beteuerungen zurücknehmen, wenn die Fortgeltung den Beitritt unwirksam macht, die Ablehnung weiterer Konzessionen verfassungswidrig ist (Art. 3 GG) oder zur Inkohärenz der Beschränkungen führt.<sup>471</sup> Die Opposition im Kieler Landtag befürchtet für diesen Fall erhebliche Schadensersatzansprüche gegen das Land SH.<sup>472</sup>

### **VIII. Spielhallen sowie Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten**

Zwischen der Regulierung von Spielhallen sowie Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, bestanden nach dem SpielhG SH a. F. und dem GlüStV 2012 ebenfalls Unterschiede. Wegen des Beitritts zum GlüStV 2012 musste Schleswig-Holstein auch hier Anpassungen vornehmen.<sup>473</sup> Diese hat der Landtag am 20.05.2014

---

469 *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 53/12 vom 21.12.2012; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom 24.01.2013; *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 03.12.2012.

470 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – „*Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset*“, NJW 2006, 1261ff.; BVerfG, Urteil vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07.

471 Siehe hierzu unten unter E.

472 *Arp*, ISA-GUIDE, Artikel 68242 vom 03.12.2012; *Hundertmark*, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013; *NDR.de – Regional – Schleswig-Holstein*, Artikel Glücksspiel 185 vom 23.05.2012; *Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung 8/2013 vom 21.01.2013, S. 9; *Landtag Schleswig-Holstein*, Plenum-online, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013, TOP 2, S. 2, Hintergrundinformationen S. 3; *Wilke*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 29/2013 vom 24.01.2013; *dies.*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 21/2013 vom 22.01.2013.

473 *Reeckmann*, ZFWG 2012, 255, 259.

beschlossen.<sup>474</sup> Sie sind am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt SH<sup>475</sup> am 27.06.2014 in Kraft getreten.

### *1. Die Voraussetzung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis*

Anders als der GlüStV 2012, normierte das SpielhG SH a. F. für Spielhallen kein zusätzliches Genehmigungserfordernis zu dem des § 33i GewO. Es verwies auf das Genehmigungserfordernis des § 33i GewO und ordnete an, dass bei der Erlaubniserteilung neben den Genehmigungserfordernissen der GewO auch die Vorschriften des SpielhG SH zu beachten waren. Anders, als § 24 Abs. 2 S. 1 GlüStV 2012, band das SpielhG SH a. F. die Erlaubnisvergabe aber nicht an die Ziele des § 1 GlüG SH. Das SpielhG SH n. F. sieht vor, dass die Erlaubnis gem. § 33i GewO zugleich als Erlaubnis i. S. v. § 24 GlüStV 2012 gilt. Es regelt die Bindung an die Ziele des § 1 GlüStV 2012 im neuen § 2 Abs. 4 Nr. 1. Die Anforderungen des § 24 Abs. 2 S. 2 und 3 GlüStV 2012 erfüllte dagegen bereits das SpielhG SH a. F.: nach § 3 Abs. 3 war und ist die Erlaubnis auf max. 15 Jahre zu befristen und unter einem Widerrufsvorbehalt zu erteilen. Sie konnte und kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden.

### *2. Zum Verbot von Mehrfachkonzessionen*

Abweichend vom GlüStV 2012, der die Genehmigung von mehreren Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex in § 25 Abs. 2 untersagt, erlaubte das SpielhG SH a. F. in § 3 Abs. 1 zwei Spielhallen im selben Gebäude oder Gebäudekomplex. Dies ändert § 3 Abs. 1 SpielhG SH n. F. Zwischen Spielhallen, die sich nicht im selben Gebäude oder Gebäudekomplex befinden, schrieb bereits das SpielhG SH a. F. in § 3 Abs. 2 einen Mindestabstand von 300m vor. Ferner sollte bereits hiernach ein Abstand von 300m Luftlinie zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nicht unterschritten werden. Damit erfüllte das SpielhG SH a. F. nicht nur die Vorgabe aus § 25 Abs. 1 GlüStV 2012, sondern ging, wie auch einige andere Länder, sogar noch darüber hinaus. Diese Anforderungen behält das SpielhG SH n. F. bei. Das SpielhG SH a. F. begrenzte nicht die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Spielhallenerlaubnisse. Das SpielhG SH n. F. ändert hieran nichts. Dies ist aber auch nach § 25 Abs. 3 GlüStV 2012 nicht zwingend, sondern nur optional möglich.

### *3. Anforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb von Spielhallen*

Bereits § 3 Abs. 3 SpielhG SH a. F. verbot äußere Gestaltungen von Spielhallen, von denen Werbung für den Spielbetrieb oder die angebotenen Spiele ausgeht. Es durfte kein zusätzlicher Spielanreiz durch eine besonders auffällige Gestaltung geschaffen

---

474 Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 18/1874.

475 Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein, Ausgabe Nr. 6/2014, vom 26.06.2014.

werden. Die Bezeichnung von Spielhallen als „Casino“ oder „Spielbank“ einzeln oder in Kombination mit anderen Wortbestandteilen war untersagt. Bereits diese Regelung war inhaltsgleich mit § 26 Abs. 1 GlüStV 2012. § 8 SpielhG SH a. F. legte eine fünfstündige Sperrzeit für Spielhallen zwischen 5 und 10 Uhr fest und ging damit bereits über die Mindestanforderung des § 26 Abs. 2 GlüStV 2012 hinaus. Entsprechend § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 verbot bereits § 3 Abs. 4 Nr. 1 SpielhG SH a. F. den Vertrieb von Sportwetten in Spielhallen. Schon § 3 Abs. 4 Nr. 2 a. F. normierte ferner ein Verbot von Wettterminals, an denen gezielt und ausschließlich Glücksspiele im Internet ermöglicht werden. Da der GlüStV 2012 ein absolutes Verbot von Online-Casinospielen und Online-Spielhallen statuiert, erübrigt sich dort eine entsprechende Regelung. Es ist selbstverständlich, dass zu illegalen Angeboten kein Zugang verschafft werden darf. Das SpielhG n. F. behält sämtliche hier besprochene Regelungen bei.

#### 4. Online-Automatenspiele

Das SpielhG a. F. normierte, anders als der GlüStV 2012, kein Internetverbot für gewerbliche Automatenspiele. Das Verbot von Wettterminals, an denen gezielt und ausschließliche Glücksspiele im Internet ermöglicht werden, untersagt nur die Verschaffung des Zugangs zu diesen Online-Glücksspielen mittels der Wettterminals. Ein Verbot des Online-Angebots selber umfasst es nicht. Das SpielhG SH a. F. galt überhaupt nicht für Online-Spielhallen, die Online-Automatenspiele anbieten, die sich in ihrer Gestaltung an stationären Spielgeräten orientieren. Sein Anwendungsbereich erfasste ausschließlich Präsenz-Spielhallen. Die Online-Automatenspiele unterfielen aber auch nicht dem Anwendungsbereich des GlüG SH. Sie sind keine Casinospiele. Gewerbliche Automatenspiele sind keine herkömmlich in Spielbanken angebotenen Glücksspiele. Ursprünglich diente das gewerbliche Automatenspiel ausschließlich Unterhaltungszwecken. Der Spieler konnte durch ein erfolgreiches Spielen nicht durch Geld- oder Sachgewinne seine Vermögenslage verbessern, sondern allenfalls Freispiele gewinnen. Erst im Laufe der Zeit mit dem Aufkommen neuer Geräte auf dem Markt, bei denen der Glücksspielcharakter überwog, hat sich das gewerbliche Automatenspiel den in Casinos aufgestellten Glücksspielautomaten angenähert.<sup>476</sup> Deswegen bestand nach schleswig-holsteinischem Recht a. F. eine Regelungslücke. Da SH mit seiner Online-Glücksspielregulierung den Schwarzmarkt bekämpfen und den Spieltrieb der Bevölkerung hin zu legalen Angeboten lenken wollte,<sup>477</sup> spricht vieles dafür, dass diese Regelungslücke planwidrig war. Die schleswig-holsteinische Union und die schleswig-holsteinischen Liberalen erheben gerade den Vorwurf, mit dem GlüStV 2012 würde der Schwarz- und Graumarkt im

---

476 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 8f.; *Lippert*, JA 2012, 124, 127; *Peters*, ZRP 2011, 134, 135; *Reckmann*, *Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland*, 2009, S. 5ff.; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 256, 260.

477 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 48ff.

Internet völlig ignoriert.<sup>478</sup> Sie wollten diesen Markt mit dem GlüG SH unter strengen Voraussetzungen legalisieren und hierdurch kontrollieren. Die Schwarzmarktproblematik besteht aber bei Online-Spielhallen ebenso wie bei Online-Casinos. Da das gewerbliche Automatenspiel, genauso wie Casinospiele, ein hohes Suchtpotential aufweisen und sich beide Spielformen stark angenähert haben, waren (nach der alten Gesetzeslage vor dem Beitritt) die Regelungen für Online-Casinos auf Online-Spielhallen analog anzuwenden. D. h., Online-Spielhallen waren in SH unter strikten Voraussetzungen zulässig. Seit dem Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 sind Online-Automatenspiele natürlich auch hier verboten.

#### *5. Über die Mindestanforderungen des Glücksspielstaatsvertrag 2012 hinausgehende Vorschriften, die aber nach § 28 Glücksspielstaatsvertrag 2012 zulässig sind*

So wie einige andere Länder auch, verbietet § 3 Abs. 4 Nr. 3 SpielhG SH a. u. n. F. das Aufstellen von EC- od. Kreditkartenautomaten in Spielhallen, und § 3 Abs. 4 Nr. 4 SpielhG SH a. u. n. F. sonstige Zahlungsdienste nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz. § 6 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 SpielhG SH a. u. n. F. normieren außerdem ein umfassendes Kredit-, Vergünstigungs- u. Nachlassverbot. § 4 SpielhG n. F. sieht zusätzlich zu dem schon nach der a. F. geltenden Verbot der Ausgabe von Speisen und alkoholischen Getränken ein Rauchverbot vor. § 5 Abs. 3 SpielhG SH n. F. normiert ferner eine Pflicht zur Vornahme von Selbst- u. Fremdsperren von auffälligen Spielern.

#### *6. Sozialkonzept, Minderjährigenschutz und Informationspflichten*

§ 5 Abs. 1 SpielhG SH a. u. n. F. verpflichtet Spielhallenbetreiber zur Entwicklung und Anwendung eines Sozialkonzepts sowie zur regelmäßigen Schulung des Personals hierüber. Dieser Verpflichtung unterliegen die Spielhallenbetreiber auch nach § 2 Abs. 3 i. V. m. §6 GlüStV 2012. § 5 Abs. 1 S. 3 ff. SpielhG SH n. F. verlangen darüber hinaus, dass das Sozialkonzept dem Gesundheitsministerium anzuzeigen ist, das die Vereinbarkeit mit den Vorgaben prüft und bestätigt. § 5 Abs. 2 SpielhG SH a. u. n. F. untersagt den Aufenthalt von Minderjährigen in Spielhallen, und verlangt von den Spielhallenbetreibern die Durchsetzung dieses Verbots mittels Identitätskontrollen. Dieser Anforderung haben Spielhallenbetreiber nach § 2 Abs. 3 i. V. m. §4 Abs. 3 GlüStV 2012 ebenfalls zu genügen. Schon nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 SpielhG SH a. F. musste im Spielbereich Informationsmaterial über die Risiken des übermäßigen Spiels sichtbar ausliegen, und gem. Nr. 5 a. F. mussten Spielregeln und Gewinnplan für die Spielenden leicht zugänglich sein. Diese Vorgabe müssen

---

478 Schultheis, in: politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.

Spielhallen auch nach § 2 Abs. 3 i. V. m. § 7 GlüStV 2012 erfüllen. Die hiernach bestehenden Informationspflichten sind sogar noch deutlich umfassender. Der neue § 6 Abs. 2 Nr. 6 (das ist die Nr. 5 a. F.) verweist auf § 7 GlüStV 2012 und erfasst somit alle dort vorgesehenen Informationserfordernisse.

Die drei hier erörterten Vorgaben (Sozialkonzept, Aufenthaltsverbot für Minderjährige und Informationspflichten) gelten nach dem GlüStV 2012 nicht nur für Spielhallen, sondern auch für Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten. Dies gilt unabhängig davon, ob sie einen spielhallenähnlichen Betrieb unterhalten oder nicht. Der Anwendungsbereich des GlüStV 2012 ist eröffnet, sobald sich in Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchhalter mind. ein Geld- oder Warenspielgerät mit Gewinnmöglichkeit befindet. Gemäß § 1 Abs. 2 SpielHG SH a. F. fielen Gaststätten mit Geld- oder Warenspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit nur in seinen Anwendungsbereich, wenn sie einen spielhallenähnlichen Betrieb unterhielten, ansonsten nicht. Wettannahmestellen der Buchmacher fielen überhaupt nicht in den Anwendungsbereich des SpielHG SH a. F. Die notwendige Erweiterung dieser Pflichten gem. dem GlüStV 2012 auf alle Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, nimmt das neue Gesetz zur Ausführung des GlüStV 2012 vor.

## *7. Übergangsvorschriften*

§ 11 Abs. 1 SpielHG a. F. regelte, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SpielHG SH a. F. (27.04.2012) genehmigt betriebene Spielhallen, die den Mindestabstand von 300m nicht einhielten, dennoch weiterhin als nach dem SpielHG SH erlaubt galten. Sonstige bis zum 27.04.2012 genehmigt betriebene Spielhallen galten zukünftig noch für die Dauer von 15 Jahren als nach dem SpielHG SH erlaubt. Diese Übergangsfristen waren mit § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 unvereinbar, der eine maximale Übergangsfrist von fünf Jahren seit seinem Inkrafttreten (bis zum 30.06.2017) statuiert.<sup>479</sup> Dennoch behält auch § 11 Abs. 1 n. F. die Regelung bei, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SpielHG SH a. F. (27.04.2012) genehmigt betriebene Spielhallen, die den Mindestabstand von 300m nicht einhalten, unbefristet weiterhin als nach dem SpielHG SH erlaubt gelten. Für Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes genehmigt betrieben werden, aber sich im baulichen Verbund mit einer anderen Spielhalle befinden, gilt eine Übergangsfrist bis zum 09.02.2018, mithin eine längere Übergangsfrist, als nach § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2012. § 11 Abs. 3 SpielHG n. F. enthält eine Härtefallregelung.

---

479 Reeckmann, ZFWG 2012, 255, 259.

## IX. Glücksspielwerbung in Schleswig-Holstein: § 26 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und die Werbegrundsätze des Deutschen Werberats

Art und Umfang der zulässigen Werbung richtete sich in Schleswig-Holstein nach § 26 GlüG SH sowie nach den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele (nachfolgend als „*Werbegrundsätze des Deutschen Werberats*“ bezeichnet).

### 1. Die Werberegulierung des § 26 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein

Das GlüG SH beinhaltet ebenfalls keine Definition von Werbung. Aber auch hier war dieser Begriff entsprechend dem ordnungsrechtlichen Charakter der Glücksspielregulierung weit zu verstehen. Es umfasste jegliche kommerzielle Kommunikation.<sup>480</sup>

Eine Hauptregelung für Werbung fand sich im GlüG SH in § 26. Dessen Abs. 1 S. 1 band Glücksspielwerbung an die Ziele des § 1, denen sie nicht widersprechen durfte. Ferner musste Glücksspielwerbung nach Art und Umfang angemessen sein. Nach Abs. 1 S. 2 durfte Werbung nicht irreführend sein, und insbes. nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über Gewinnchancen hervorzurufen. Abs. 1 S. 3 verbot Werbung, die sich gezielt an Minderjährige richtet. § 26 Abs. 1 war somit fast inhaltsgleich mit § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012. Der einzige Unterschied war das in § 5 Abs. 2 GlüStV 2012 zusätzlich enthaltene Verbot der Zielgruppenwerbung, die sich an Minderjährigen vergleichbar gefährdete Zielgruppen richtet.

Ein großer und entscheidender Unterschied des GlüG SH zum GlüStV 2012 bestand jedoch darin, dass das GlüG SH vollständig auf ein Verbot von Werbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen verzichtete. Auch diese Werbeformen waren genehmigungsfrei zulässig. Denn nach Ansicht des Gesetzgebers in SH war dieses Verbot des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 in den vergangenen Jahren mit verantwortlich für die Entstehung eines Schwarzmarktes und das Ausweichen von Spielern auf illegale Angebote.<sup>481</sup> Deshalb war nach dem GlüG SH nicht nur der Online-Vertrieb von Glücksspielen zulässig, sondern auch der Vertrieb über Telekommunikationsanlagen. Allerdings waren die Einschränkungen des § 7 UWG zu beachten, der in Abs. 2 Nr. 2 Telefonanrufe bei Verbrauchern ohne deren vorherige ausdrückliche Einwilligung verbietet. § 26 Abs. 2 ermächtigte die zuständige Behörde, für Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz, Wetten und Casinospiele in den Nebenbestimmungen der Veranstaltungs- und Vertriebsgenehmigung

---

480 Riege, in Streinz/Liesche/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 25–28 GlüG SH Rn. 7; Dieses Verständnis entspricht der Definition der Werbegrundsätze des Deutschen Werberats.

481 Amtliche Begründung des GlüG SH, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100 S. 48f.; Riege, in Streinz/Liesche/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 25–28 GlüG SH Rn. 12.

weitergehende Anforderungen an die Ausgestaltung der zulässigen Werbung festzulegen. Abs. 3 sprach – wie § 5 Abs. 5 GlüStV 2012 – ein Verbot von Werbung für unerlaubtes Glücksspiel aus.

## 2. Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberats

§ 26 Abs. 4 ermächtigte das Innenministerium, das Nähere durch Rechtsverordnung zu regeln. Dieses machte hiervon aber keinen Gebrauch. Auf seiner Homepage verwies es stattdessen auf die ergänzende Geltung der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates.<sup>482</sup> Diese stellen keine Rechtsverordnung i. S. d. § 26 Abs. 4 dar. Damit Rechtsverordnungen Wirksamkeit erlangen, müssen sie gem. Art. 39 Abs. 2 Verf. SH von der für ihren Erlass zuständigen Stelle ausgefertigt und im Gesetz- u. Verordnungsblatt verkündet werden. Dies hat das Innenministerium SH mit den Werbegrundsätzen d. Deutschen Werberates weder getan, noch war es hierzu befugt. Vielmehr war u. ist ihm dies aus urheberrechtlichen Gründen ohne entsprechende Lizenz versagt. Die Werbegrundsätze d. Deutschen Werberates gelten deswegen grds. nur für solche Glücksspielunternehmen sowie Glücksspiel-Werbung produzierende und Glücksspiel-Werbung durchführende Unternehmen, die Mitglieder im Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V. sind. Der bloße Verweis auf sie auf der Homepage des Innenministeriums SH führt wegen Art. 39 Abs. 2 d. Verf. SH nicht dazu, dass sie auch für Nichtmitglieder gelten. Die nach dem GlüG SH genehmigten Glücksspielanbieter haben sich jedoch im Rahmen einer Selbstverpflichtung zu deren Einhaltung verpflichtet.<sup>483</sup> Für Mitglieder des ZAW kommen die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates bundesweit zur Anwendung. Deswegen erfolgt deren Behandlung nicht an dieser Stelle, sondern in einem gesonderten Abschnitt.

## **X. Informationspflichten, Minderjährigen- und Spielerschutz nach den §§ 25 und 27 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und der Glücksspielgenehmigungsverordnung, sowie das Sozialkonzept nach § 28 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein**

Das GlüG SH normierte in den §§ 25 und 27 außerdem Vorschriften zum Minderjährigen- und Spielerschutz sowie Informations- und Aufklärungspflichten. Die GGVO enthielt ergänzende Regelungen. § 28 statuierte die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts, das die Anbieter von Glücksspielen anwenden mussten. Anbieter

---

482 Heeg/Levermann, MMR 2012, 726, 729; Homepage des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums, Unterseite zum Glücksspielwesen; Riege, in Streinz/Liesche/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 25–28 GlüG SH Rn. 11.

483 Riege, in Streinz/Liesche/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 25–28 GlüG SH Rn. 11.

von Glücksspielen waren nach der Definition des § 3 Abs. 12 die Veranstalter und Vermittler von (allen) öffentlichen Glücksspielen, die diese vertrieben.

### *1. Minderjährigenschutz, § 27 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

§ 27 Abs. 1 GlüG SH sah ein Verbot der Teilnahme Minderjähriger an öff. Glücksspielen vor. Abs. 2 verlangte von den Anbietern öff. Glücksspiele, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten sowie über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die Gewinn- u. Verlustwahrscheinlichkeiten, von ihren Glücksspielangeboten ausgehende Suchtgefahren, Beratungs- u. Therapiemöglichkeiten aufzuklären. Der GlüStV 2012 statuiert diese Aufklärungsverpflichtung i. R. d. Informationspflichten nach § 7 Abs. 1 S. 1. § 27 GlüG SH enthielt keine Verpflichtung der Anbieter öff. Glücksspiele zur Sicherstellung des Verbots der Teilnahme Minderjähriger. Eine solche Verpflichtung aller Anbieter öff. Glücksspiele sah aber § 5 Abs. 3 GGVO vor. Hiernach mussten diese den Ausschluss Minderjähriger durch Identifizierung u. Authentifizierung gewährleisten. § 5 Abs. 1 verlangte für die Teilnahme an öff. Glücksspielen mit Ausnahme von Lotterien eine Identifizierung u. Registrierung der Spielteilnehmer als Kunden bei dem jeweiligen Glücksspielanbieter, und verbot die Registrierung Minderjähriger. § 13 GGVO wiederholte diese Verpflichtung für die gewerblichen Vermittler. Die Anordnung dieser Verpflichtung in der GGVO war aber jedenfalls für den Lotterievertrieb gesetzeswidrig. Sie hielt sich nicht im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage. Diese ermächtigte das Innenministerium nur dazu, nähere Bestimmungen hinsichtlich der für den beabsichtigten Spielbetrieb erforderlichen Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sachkunde sowie über das Genehmigungs- u. Überwachungsverfahren, insbes. Art, Umfang, Zeitpunkt u. Form der jeweils erforderlichen Unterlagen zu erlassen. Der Gesetzgeber wollte den Lotterievertrieb aus Gründen einer effektiven Kanalisierung hin zu zugelassenen Angeboten gerade von „überzogenen Jugendschutzvorkehrungen“<sup>484</sup> befreien.<sup>485</sup>

### *2. Spielerschutz, §§ 5 Abs. 4 und 13 Abs. 2 Glücksspielgenehmigungsverordnung*

§§ 5 Abs. 4 u. 13 Abs. 2 GGVO wiederholten die Pflicht von Sportwettenanbietern u. Anbietern von Casinospielen zur Durchsetzung des Ausschlusses gesperrter Spieler in den §§ 17, 18 Abs. 5 u. 21 Abs. 7 GlüG SH. § 8 GGVO verlangte – § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV 2012 entsprechend – die Bereitstellung einer Möglichkeit zur Selbstlimitierung. § 8 GGVO galt aber, anders als § 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV 2012, nicht nur für Online-Angebote, sondern auch für stationäre Angebote.

---

484 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 49.

485 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 48f.



### *3. Aufklärungs- und Informationspflichten, § 25 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

§ 25 Abs. 1 S. 1 normierte für Genehmigungsinhaber dieselben Informationspflichten, wie der Katalog des § 7 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2012. Anbieter, die lediglich einer Anzeigepflicht unterlagen, also Veranstalter von Lotterien in Form des Gewinnsparens sowie Vermittler von Lotterien ohne hohe Ereignisfrequenz, brauchten diese Informationspflichten somit nicht zu erfüllen. Bei § 25 Abs. 1 S. 1 handelte es sich aber, anders als bei § 7 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2012, nicht nur um eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung, sondern um eine abschließende Aufzählung der Informationspflichten. Nach § 25 Abs. 1 S. 2 mussten die Spieler und Behörden leichten Zugang zu diesen Informationen haben. Dies entsprach § 7 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2012. § 25 Abs. 2 ermächtigte die zuständige Behörde, mithin das Innenministerium, Ausnahmen von den Informationspflichten vorzusehen, wenn die Natur des Spiels oder andere Umstände es unangemessen schwierig machten, die Voraussetzungen zu erfüllen. Eine solche Ermächtigung der zuständigen Behörden enthält § 7 GlüStV 2012 nicht. § 13 Abs. 3 S. 1 GGVO schrieb eine § 7 Abs. 2 GlüStV 2012 entsprechende Verpflichtung zum Aufdruck von Hinweisen zu den Suchtgefahren, die von dem Glücksspiel ausgehen, und Hilfsmöglichkeiten auf Lose, Spielscheine und Spielquittungen vor. Vermittler mussten auf Nachfrage der Spielteilnehmer Informationen zu wohnortnahen Beratungs- und Therapiemöglichkeiten bereithalten. Diese Verpflichtung des § 13 Abs. 3 S. 2 GGVO ging über die Informationspflichten des § 7 GlüStV 2012 hinaus.

### *4. Sozialkonzept, § 28 Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein*

§ 28 statuierte die Pflicht von Anbietern öff. Glücksspiele, die Spielteilnehmer von pathologischem Spielen abzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Deswegen verlangte auch § 28 von diesen die Entwicklung eines Sozialkonzepts sowie die Ergreifung von Maßnahmen, wie sie die Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht im Anhang zum GlüStV 2012 vorsehen. Allerdings fehlte in § 28 GlüG SH die Verpflichtung zum Ausschluss von in den Annahmestellen beschäftigtem Personal vom dort angebotenen Glücksspiel.

## **XI. Konzessionsabgabe**

§ 35 sah die Erhebung einer Konzessionsabgabe auf den Vertrieb von Lotterien und Sportwetten sowie von Online-Glücksspielen vor, soweit sie der Umsatzsteuer unterlagen. Gem. § 36 betrug deren Höhe 20% d. Rohertrags. Der Rohertrag ist bei Glücksspielen mit Bankhaltern, bei denen der Veranstalter ein Spielrisiko trägt, der Betrag, um den die Summe aller Spieleinsätze die Summe aller ausgezahlten Spielgewinne übersteigt. Bei Glücksspielen ohne Bankhalter, bei denen der Veranstalter kein Spielrisiko trägt, ist der Rohertrag der Betrag, der dem Glücksspielanbieter aus dem Spiel zufließt. Glücksspiele mit Bankhalter, bei denen der Veranstalter

ein Spielrisiko trägt, sind nur die folgenden Casinospiele: Baccara, Black Jack, und Roulette.<sup>486</sup> Für diese Glücksspiele galten die Vorschriften des GlüG SH zur Konzessionsabgabe aber gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 2 ohnehin nicht, weil sie auf Präsenz-Spielbanken beschränkt waren. Die Glücksspielabgabe war als nichtsteuerliche, lenkende Sonderabgabe konzipiert, die ihre Rechtsgrundlage in Art. 70 GG fand, und wegen der Sonderabgabenhöhe der Länder von diesen verfassungskonform vereinnahmt werden kann.<sup>487</sup>

## C. Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates

Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates sind Bestandteil des zweiten Teils des dualen Systems der Werberegulierung in Deutschland, nämlich der freiwilligen Selbstregulierung. Nach dessen Erläuterung folgt eine Untersuchung des Inhalts der Werbegrundsätze sowie der Unterschiede zur Werberichtlinie.

### I. Das duale System der Werberegulierung in Deutschland

Werberegulierung in Deutschland erfolgt in einem dualen System: Einerseits bestehen gesetzliche Vorgaben, v. a. im RStV und in den Satzungen u. RLen d. Landesmedienanstalten, aber eben auch im GlüStV 2012 sowie im GlüG SH. Andererseits gibt es den Bestandteil der freiwilligen Selbstregulierung. Die Werbegrundsätze d. Deutschen Werberates stellen eine solche freiwillige Selbstregulierung dar. Ihr Ziel ist es, verantwortungsbewusstes Handeln im Bereich der Werbung zu fördern sowie Missstände aufzudecken und zu beseitigen. Dies soll die gesellschaftliche Akzeptanz erhöhen. Der Deutsche Werberat agiert unabhängig von staatlichen Stellen als reines Selbstkontrollorgan der Werbewirtschaft. Träger des Deutschen Werberates ist der ZAW.<sup>488</sup> Der ZAW ist die Dachorganisation der deutschen Werbewirtschaft. Unter seinem Dach sind sämtliche zur deutschen Werbewirtschaft zählenden Gruppen vereint. Derzeit gehören ihm 40 Organisationen an, die sich in vier Bereiche gliedern: werbende Unternehmen, Werbeagenturen, Werbung Durchführende und Werbemittelhersteller sowie Werbeberufe und Marktforscher. Unter den Organisationen der dem ZAW angehörenden werbenden Unternehmen befindet sich unter anderem der Deutsche Lottoverband e.V., unter den Organisationen der Werbung Durchführenden bspw. im Rundfunkbereich der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V., die Arbeitsgemeinschaft der ARD-Werbegesellschaften

---

486 *Hambach/Riege*, in Streinz/Liesche/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, §§ 17–20 GlüG SH Rn. 41; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 32.

487 *Amtliche Begründung des GlüG SH*, Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drs. 17/1100, S. 52f.

488 Homepage des Deutsche Werberates: <http://www.werberat.de>, Unterseite über Aufgaben und Ziele und zum Träger; Homepage des ZAW: <http://www.zaw.de>.

sowie die ZDF Werbefernsehen GmbH, aber auch Organisationen aller anderen Medienbereiche.<sup>489</sup>

## **II. Der Inhalt der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates und die Unterschiede zur Werberichtlinie**

An dieser Stelle erfährt nun zuerst der Inhalt der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates eine Erörterung, bevor in einem zweiten Schritt ein Vergleich mit der Werberichtlinie erfolgt.

### *1. Der Inhalt der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates*

Inhaltlich untergliedern sich die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates in fünf Teile: in Definitionen, die Präambel, Regeln zur verantwortungsbewussten Verbraucheransprache, Regeln zu kommerzieller Kommunikation mit Bezug zum Sozialverhalten der Spieler sowie Regeln zum Umgang mit Kindern und Jugendlichen in kommerzieller Kommunikation.

#### *a. Definitionen*

In seinen Werbegrundsätzen definiert der Deutsche Werberat kommerzielle Kommunikation als „den Einsatz aller Kommunikationsinstrumente durch die Wirtschaft, wenn damit primär die Förderung des Absatzes von Waren oder Dienstleistungen verfolgt wird.“ Redaktionelle Medieninhalte schließt der Deutsche Werberat in der Werbungsdefinition vom Anwendungsbereich der Werbegrundsätze ausdrücklich aus, ebenso wie § 1 Abs. 3 S. 2 der Werberichtlinie für deren Anwendungsbereich.

Ferner enthalten die Werbegrundsätze eine Glücksspieldefinition, die mit derjenigen des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH identisch ist.

#### *b. Die Präambel*

In der Präambel der Werbegrundsätze führt der Deutsche Werberat aus, dass seine Mitglieder der Überzeugung sind, dass kommerzielle Kommunikation von fundamentaler Bedeutung für einen freien, fairen und lautereren Wettbewerb und die Bewerbung erlaubter Glücksspielangebote für eine Kanalisierung der Spielteilnehmer in einen geschützten und sicheren Markt unverzichtbar ist. Diese These entspricht den Erwägungen des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers zum Verzicht auf ein Verbot von Glücksspielwerbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen. Außerdem unterstützt diese Aussage die Ansicht in der Literatur, nach der bei der Erfüllung aller Anforderungen ein Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis für Fernseh- und Internetglücksspielwerbung nach § 5 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit § 14 der Werberichtlinie besteht.

---

489 Homepage des Deutsche Werberates: <http://www.werberat.de>, Unterseite zum Träger; Homepage des ZAW: <http://www.zaw.de>.

Ferner verpflichten sich in der Präambel die im ZAW organisierten Glücksspielunternehmen zu einer Gestaltung ihrer kommerziellen Kommunikation, die problematisches Spielverhalten nicht fördert. Gemäß der Präambel wollen die Glücksspielunternehmer aus dieser Verpflichtung heraus Darstellungen od. Aussagen in der kommerziellen Kommunikation für ihre Angebote verhindern, die als Aufforderung zu problematischem Spielverhalten missverstanden werden können, auf Zielgruppenwerbung, die sich an Kinder u. Jugendliche richtet, verzichten, ein diesen Grundsätzen entsprechendes Verhalten fördern sowie zuwiderlaufendem Verhalten entgegenwirken.

### *c. Regeln zur verantwortungsbewussten Verbraucheransprache*

Nach Nr. 1.1 der Werbegrundsätze soll kommerzielle Kommunikation Verbraucher nicht in unangemessener Weise ansprechen. Insbes. ist das Ausnutzen von geistigen od. körperlichen Schwächen, des Alters, von geschäftlicher Unerfahrenheit od. Leichtgläubigkeit od. einer finanziellen bzw. sozialen Zwangslage untersagt. Die Verbote der WerbeRL, sich an Minderjährigen vergleichbar gefährdete Zielgruppen zu wenden (§ 4 Abs. 1 Nr. 1), den Nutzen des Glücksspiels in ausschließlicher und einseitiger Weise zu betonen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3) sowie den Zufallscharakter des Glücksspiels unangemessen darzustellen (§ 4 Abs. 1 Nr. 8), folgen der gleichen Intention. Die Formulierung der Nr. 1.1 der Werbegrundsätze ist aber allgemeiner formuliert. Sie hat deswegen einen weiteren Anwendungsbereich.

Ebenso wenig ist nach Nr. 1.2 Werbegrundsätze irreführende kommerzielle Kommunikation erlaubt. Insbes. dürfen keine Angaben enthalten sein, die über die Gewinnhöhe od. -Wahrscheinlichkeit sowie die Teilnahmebedingungen täuschen. Dieses Verbot entspricht dem d. § 4 Abs. 1 Nr. 2 WerbeRL.

Kommerzielle Kommunikation soll gem. Nr. 1.3 der Werbegrundsätze nicht suggerieren, durch bestimmte Glücksspielangebote oder besonders niedrige Einsätze sei ein problematisches Spielverhalten auszuschließen. Ein solches Verbot enthält die WerbeRL nicht.

Eine Ermutigung der Verbraucher, Verluste zurückzugewinnen oder Gewinne zu reinvestieren, hat nach Nr. 1.4 der Werbegrundsätze genauso zu unterbleiben, wie die Vermittlung des Eindrucks, finanzielle Schwierigkeiten würden durch Glücksspiel gelöst (Nr. 1.6). Diese beiden Verbote entsprechen denen d. § 4 Abs. 1 Nr. 5 u. 7 WerbeRL.

Darstellungen u. Aussagen, die geeignet sind, problematisches, insbes. unter finanziellen u. sozialen Gesichtspunkten exzessives Spielverhalten zu vermitteln, hierzu aufzufordern od. dieses als akzeptabel erscheinen zu lassen, sollen in kommerzieller Kommunikation gem. Nr. 1.6 der Werbegrundsätze ebenfalls nicht enthalten sein. Diese Verhaltensregel zielt auf dasselbe Ergebnis ab, wie die Verbote d. § 4 Abs. 1 Nr. 3, 6, 8, 9 u. 10 WerbeRL, die im Vergleich zur allgemein formulierten Verhaltensregel der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates jedoch detailliertere Vorgaben enthalten.

#### *d. Regelungen zu kommerzieller Kommunikation mit Bezug zum Sozialverhalten der Spieler*

Gem. Ziff. 2 der Werbegrundsätze soll kommerzielle Kommunikation nicht suggerieren, dass Glücksspiel Krankheiten u./od. psychosoziale Konflikte, insbes. Angst od. Einsamkeit, entgegenwirken kann. Dies entspricht dem Verbot d. § 4 Abs. 1 Nr. 6 WerbeRL. Werbung soll den Verzicht auf Glücksspiel nicht abwertend erscheinen lassen und die Teilnahme an Glücksspielen nicht als wichtigen Bestandteil der persönlichen Lebensführung, als Ersatz für soziale Begegnung oder die Lösung sozialer Probleme darstellen. Diese Verhaltensregeln entsprechen in etwa den Verboten d. § 4 Abs. 1 Nr. 6, 9 u. 10 WerbeRL. Die Suggestion, dass die Teilnahme an Glücksspielen den sozialen Erfolg fördert und insbes. zur Steigerung der Reputation oder der persönlichen Anziehungskraft beiträgt, ist nach den Werbegrundsätzen ebenfalls untersagt. Dies entspricht dem Verbot d. § 4 Abs. 1 Nr. 9 WerbeRL. Ferner soll nach den Werbegrundsätzen die Förderung od. Duldung strafbaren oder rechtswidrigen Verhaltens in kommerzieller Kommunikation unterbleiben.

#### *e. Regeln der Werbegrundsätze zum Umgang mit Kindern und Jugendlichen in Kommerzieller Kommunikation*

Nach diesen Regeln soll kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele Kinder u. Jugendliche nicht zur Teilnahme an Glücksspielen auffordern od. beim Glücksspiel zeigen. Darstellungen und Aussagen, die Kinder und Jugendliche besonders ansprechen, sind untersagt. Gleiches gilt für kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele in Medien, deren redaktioneller Teil sich mehrheitlich an Kinder u. Jugendliche richtet. Diese Regeln entsprechen den Verboten in § 4 Abs. 1 Nr. 1 u. § 6 WerbeRL. Außerdem untersagen die Werbegrundsätze ebenso wie § 12 Abs. 2 WerbeRL Trikotwerbung bei Kinder- u. Jugendmannschaften sowie Werbe- u. Sponsoringmaßnahmen, die im direkten Zusammenhang mit Kindern u. Jugendlichen stehen. Letztere Verhaltensregel ist allgemeiner formuliert, als die Entsprechung in § 12 Abs. 2 WerbeRL, der sich speziell auf Bandenwerbung bezieht, und somit einen eingeschränkteren Anwendungsbereich hat. Schließlich schreiben die Werbegrundsätze vor, dass nur Darsteller gezeigt werden sollen, die auch vom optischen Eindruck her mindestens als junge Erwachsene wahrgenommen werden. Diese Regelung findet sich ebenfalls in § 4 Abs. 1 Nr. 1 WerbeRL.

#### *2. Vergleich der Werbegrundsätze des Deutschen Werberates mit der Werberichtlinie*

Die Werbegrundsätze enthalten keine detaillierten Vorschriften zu den einzelnen Glücksspielarten wie § 5 der WerbeRL. Sie machen auch keine differenzierten Vorgaben zu den einzelnen Medien, die für die Werbung genutzt werden, wie sie in den §§ 6ff. WerbeRL zu finden sind. Dadurch belassen die Werbegrundsätze den werbetreibenden Glücksspielunternehmen einen ungleich größeren Spielraum, als die WerbeRL. Der Kinder- u. Jugendschutzstandard ist aber in beiden Regelwerken

gleich. Fast alle Verbote d. § 4 WerbeRL sind auch in den Werbegrundsätzen enthalten. Nur das Verbot, gleichzeitig mit Werbung für legales Glücksspiel auch für illegales Glücksspiel zu werben, das in diesem Fall die komplette Werbemaßnahme unzulässig macht, findet sich in den Werbegrundsätzen nicht. Dafür fehlt in der WerbeRL die Untersagung von Werbung, die strafbares od. rechtswidriges Verhalten fördert oder ein solches Verhalten stillschweigend duldet. Auch die Aufforderung, Verbraucher nicht in unangemessener Weise anzusprechen, kommt in der WerbeRL nicht in dieser Allgemeinheit vor. Sie enthält lediglich das speziellere Verbot, den Nutzen des Glücksspiels in ausschließlicher und einseitiger Weise zu betonen. Das Gleiche gilt für die Verhaltensregel, nach der kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele nicht suggerieren soll, durch bestimmte Glücksspielangebote oder besonders niedrige Einsätze sei ein problematisches Spielverhalten auszuschließen. Das Verbot d. § 4 Nr. 8 WerbeRL von Werbung, die den Zufallscharakter des Glücksspiels unangemessen darstellt, zielt in eine ähnliche Richtung, ist aber deutlich enger formuliert. Das gilt für einige Verbote d. § 4 WerbeRL. Sie sind enger formuliert und machen detailliertere Vorgaben, als ihre Entsprechungen in den Werbegrundsätzen. Letztere haben dadurch einerseits einen weiteren Anwendungsbereich, als die entsprechenden Verbote der WerbeRL, belassen den Werbetreibenden aber andererseits auch einen größeren Gestaltungsspielraum bei ihrer Werbung, weil sie keine konkreten Gestaltungen verbieten, sondern nur einen bestimmten Gesamteindruck untersagen.

Der Hauptunterschied, der für die werbenden Glücksspielanbieter einen erheblichen Unterschied macht, ist jedoch der: Die Werbegrundsätze kennen keine Genehmigungspflicht für Werbung in Fernsehen und Internet!

## **D. Zusammenfassung der Unterschiede zwischen dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 einerseits sowie dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein und dem Spielhallengesetz Schleswig-Holstein andererseits**

Der Übersichtlichkeit halber sollen die Unterschiede zwischen dem GlüStV 2012 einerseits sowie dem GlüG SH andererseits an dieser Stelle nochmals zusammengefasst werden. Unterschiede bestehen bei allen Glücksspielarten.

### **I. Die Veranstaltung und der Vertrieb von Lotterien**

Bei der Veranstaltung von Lotterien bestehen nur kleinere Unterschiede, bei dem Vertrieb von Lotterien dagegen ganz erhebliche.

#### *1. Die Veranstaltung von Lotterien*

Bei der Veranstaltung von großen Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential und von Klassenlotterien hielten beide Regelungsregime am Staatsmonopol fest. Bundesweit dürfen Klassenlotterien nur noch von der GKL durchgeführt

werden. Gem. dem GlüStV 2012 müssen sich die staatlichen Lotterieveranstalter, die große Lotterien mit einem besonderen Gefährdungspotential veranstalten, an dem übergreifenden Sperrsystem beteiligen, dort Selbst- und Fremdsperren vornehmen und die dazu erforderlichen Daten in die Sperrdatei eintragen. Aber nur Veranstalter von Lotterien, die öfter als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, müssen den Ausschluss gesperrter Spieler mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei sicherstellen. Ferner dürfen nach dem GlüStV 2012 die staatlichen Veranstalter Jackpot-Lotterien nicht öfters als zweimal wöchentlich veranstalten, und die Höhe der Jackpots ist zu begrenzen. Keiner dieser Verpflichtungen unterlagen die staatlichen Lotterieveranstalter der großen Lotterien nach dem GlüG SH. Diese mussten sich nicht am Sperrsystem beteiligen, nicht den Ausschluss gesperrter Spieler gewährleisten und keine Beschränkungen bei Jackpot-Lotterien beachten. Der Minderjährigenschutz, die Informationspflichten sowie die Pflicht zur Entwicklung und Anwendung eines Sozialkonzepts waren für die staatlichen Lotterieveranstalter nach beiden Regelungsregimen gleich. Diesbezüglich bestanden keine nennenswerten Unterschiede.

Ausnahmen vom Staatsmonopol sahen beide Regelungsregime nur für Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential, bei kleinen Lotterien sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens vor. Das GlüG SH nannte Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential gemeinnützige Lotterien, in der Sache bestanden aber, abgesehen von der Summe des zulässigen Höchstgewinns (im GlüStV 2012 EUR 2 Mio., im GlüG SH EUR 5 Mio.), keine Unterschiede. Allerdings sah das GlüG SH bei gemeinnützigen Lotterien einen Anspruch auf die Erlaubniserteilung vor, wenn die Voraussetzungen erfüllt waren. Nach dem GlüStV 2012 besteht dagegen kein Anspruch auf die Erlaubniserteilung. Bei kleinen Lotterien konnten die Behörden nach beiden Regelungsregimen von den Vorschriften abweichen. Bei Lotterien in Form des Gewinnsparens besteht nach dem GlüStV 2012 zwar auch ein Erlaubnisvorbehalt, die Erlaubnis kann aber allgemein, d.h. ohne Bezug auf eine konkrete Veranstaltung erteilt werden, wenn der Reinertrag mind. 25% der Entgelte beträgt. Er ist für gemeinnützige, mildtätige od. kirchliche Zwecke zu verwenden. Nach dem GlüG SH bestand bei Lotterien in Form des Gewinnsparens lediglich ein Anzeigerfordernis bei der zuständigen Behörde, sofern max. 30% der Teilnehmerentgelte für den Losanteil verwendet wurden und der Reinertrag mind. 25% der Losanteile betrug. Er durfte nur für mildtätige od. gemeinnützige Zwecke verwendet werden, nicht aber für kirchliche. Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential, kleine Lotterien sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens unterlagen nach beiden Regelungsregimen nicht der Verpflichtung zur Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem. Der Minderjährigenschutz sowie die Verpflichtung zur Entwicklung eines Sozialkonzepts waren für diese Lotterieanbieter ebenfalls nach beiden Regelwerken identisch. Nach dem GlüG SH bestanden für Lotterien in Form des Gewinnsparens keine Informationspflichten gegenüber den Spielern, für kleine Lotterien und Lotterien mit geringem Gefährdungspotential aber schon. Nach dem GlüStV 2012 bestehende Informationspflichten für die Veranstalter aller Lotteriefornen, mithin auch für Gewinnspalotterien.

## 2. Der Vertrieb von Lotterien

Nach dem GlStV 2012 besteht auch für den stationären Lotterievertrieb vollumfänglich ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Anspruch. Die Antragstellung hierfür durch die staatl. Veranstalter für die in ihre Vertriebsstruktur eingegliederten Annahmestellen und die Lotterieeinnehmer der Klassenlotterien ist zwingend. Die Zahl der Annahmestellen ist durch die Länder zu begrenzen. Gewerbliche Spielvermittler können eine Vertriebslaubnis bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen erteilt bekommen. Der Ausschluss Minderjähriger ist von allen Lotterievermittlern sicherzustellen. Sie unterliegen den gleichen Informationspflichten, wie die Lotterieveranstalter, und müssen ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden. Sie müssen ferner in der Weise am Sperrsystem mitwirken, dass sie die bei ihnen eingereichten Anträge auf eine Selbstsperrung unverzüglich an den staatl. Veranstalter einer großen Lotterie weiterleiten, in dessen Geltungsbereich der Spieler seinen Wohnsitz hat. Aber nur Vermittler von Lotterien, die häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, unterliegen der Pflicht zur Durchsetzung der Spielersperrungen mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei. Andere Vermittler unterliegen dieser Pflicht nicht.

Für den Online-Vertrieb von Lotterien benötigen nach dem GlStV 2012 sowohl die Veranstalter, als auch alle Vermittler eine zusätzliche, gesonderte Genehmigung, auf die ebenfalls kein Anspruch besteht und die nur unter strengen, zusätzlich zu erfüllenden Voraussetzungen erteilt werden kann. Insbes. müssen die Lotterieveranstalter und -Vermittler bei der Online-Vermittlung einen monatlichen Höchsteinsatz von 1000 Euro pro Spieler einführen und durchsetzen, den Spielern ist die Möglichkeit einer Selbstlimitierung zu geben und ein Verlinkungsverbot zu befolgen. Hierbei besteht ferner für alle Veranstalter und Vermittler die Pflicht zur Durchsetzung des Ausschlusses gesperrter Spieler mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei.

Nach dem GluG SH unterlag nur noch der Vertrieb von Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz einem Erlaubnisvorbehalt. Für den Vertrieb der übrigen Lotterien normierte es nur noch ein Anzeigerfordernis bei der zuständigen Behörde. Der Online-Vertrieb unterlag keinem gesonderten Erlaubnisfordernis und war an keine zusätzlichen Voraussetzungen geknüpft. Er war von der Erlaubnis für den stationären Vertrieb mitumfasst, sofern ein Erlaubnisvorbehalt überhaupt noch bestand. Ansonsten war er der zuständigen Behörde mit anzuzeigen. Sofern noch ein Erlaubnisvorbehalt bestand, konnte die Erlaubnis für die Annahmestellen von den Veranstaltern beantragt werden, musste aber nicht. Die Anzahl der Annahmestellen war nicht begrenzt. Der Vertrieb von Klassenlotterien unterlag immer nur noch einem Anzeigerfordernis bei der zuständigen Behörde. Die Einwilligung des Veranstalters war nachzuweisen. Gewerbliche Vermittler mussten nach dem GluG SH dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie nach dem GlStV 2012 für den stationären Vertrieb. Nach dem GluG SH mussten die Vertreter von Lotterien nur noch über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger aufklären. Sie mussten



es nicht mehr sicherstellen. Die Verpflichtung hierzu durch die GGVO war nicht mehr von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt und somit rechtswidrig, weil der schleswig-holsteinische Gesetzgeber die Lotterievermittler gerade von dieser Bürde befreien wollte. Die Lotterievermittler mussten ferner nach dem GlüG SH nicht am übergreifenden Sperrsystem mitwirken und auch beim Online-Vertrieb nicht den Ausschluss gesperrter Spieler durchsetzen. Soweit für sie nur noch ein Antragsverfahren bestand, brauchten sie keine Informationspflichten gegenüber den Spielteilnehmern nachkommen. Informationspflichten mussten nach dem GlüG SH nur Vermittler von Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz erfüllen. Jedoch mussten alle Lotterievermittler ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden.

## **II. Die Veranstaltung und der Vertrieb von Sportwetten**

Hinsichtlich Sportwetten bestanden sowohl bei der Zulässigkeit der Veranstaltung, als auch der Zulässigkeit des Vertriebs erhebliche Unterschiede. Ferner bestanden Unterschiede bei der erlaubten Produktpalette.

### *1. Die Veranstaltung von Sportwetten*

Der GlüStV 2012 sieht für die Veranstaltung von Sportwetten eine Experimentierklausel vor. Diese Experimentierklausel rückt zugunsten eines Konzessionsmodells vom Staatsmonopol ab. Das hessische Innenministerium kann nach der verbindlichen Entscheidung durch das Glücksspielkollegium mit Wirkung für alle vertragsschließenden Länder an staatliche und private Veranstalter insgesamt 20 Konzessionen vergeben, die bis zum 30.06.2019 zu befristen sind. Der GlüStV 2012 verbietet die Verknüpfung der Veranstaltung von Sportwetten mit der Übertragung der bewetteten Sportereignisse in Rundfunk und Telemedien, das heißt, sofern Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter eine der 20 Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten besitzen, dürfen sie keine Sportwetten auf die von ihnen übertragenen Sportereignisse veranstalten.

Nach dem GlüG SH unterlag die Sportwettenveranstaltung zwar ebenfalls einem repressiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Auf die Erteilung der Erlaubnis bestand kein Anspruch. Die Anzahl der möglichen Veranstaltererlaubnisse war aber nicht beschränkt. Das Innenministerium SH erteilte 25 Veranstaltererlaubnisse, die auf sechs Jahre befristet sind.

Den Unterschied bzgl. der beschränkten Konzessionsanzahl wird der am 16.03.2017 unterzeichnete und – sofern alle Bundesländer bis zum 31.12.2017 ihre Ratifikationsurkunden beim Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt haben – am 01.01.2018 in Kraft tretende 2. GlüÄndStV beseitigen. Er hebt die Beschränkung auf 20 Konzessionen auf. Stattdessen sieht er eine Nichtanwendung des in § 10 Abs. 6 GlüStV 2012 vorgesehenen Monopols bis 30.06.2021 vor; im Falle einer Fortgeltung des Staatsvertrags nach § 35 Abs. 2 verlängert sich die Frist bis zum 30.06.2024. Die Top-35-Anbieter erhalten – unter der aufschiebenden Bedingung, dass die betroffenen Anbieter eine Sicherheit i. H. v. EUR 2,5 Millionen

leisten – eine vorläufige, auf ein Jahr bis zum 31.12.2018 befristete und jederzeit widerrufliche gesetzliche Lizenz. Alle anderen Anbieter können ab dem 01.01.2018 eine Lizenz beantragen. Die Top-35-Anbieter müssen dies für die Zeit nach dem Ablauf ihrer vorläufigen gesetzlichen Lizenz ebenfalls tun.

Die Sportwettenveranstalter mussten nach beiden Regelungsregimen weitgehend denselben Anforderungen genügen. Der einzig nennenswerte Unterschied war, dass die Konzessionsnehmer nach dem GlüStV 2012 eine Sicherheitsleistung in Form einer unbefristeten selbstschuldnerischen Bürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der EU oder dem EWR in Höhe von EUR 5 Mio. erbringen und die zum weitgehenden Spielerschutz erforderlichen Versicherungen abschließen müssen. Die hessische Glücksspielaufsichtsbehörde kann die Erhöhung der Sicherheitsleistung auf den zu erwartenden Durchschnittswettumsatz von zwei Wochen, max. jedoch auf EUR 25 Mio. verlangen. Gem. dem GlüG SH mussten die Veranstalter von Sportwetten keine Sicherheitsleistung erbringen und auch nicht die zum weitgehenden Spielerschutz notwendigen Versicherungen abschließen. Sowohl der GlüStV 2012, als auch das GlüG SH in Verbindung mit der GGVO sahen vor, dass die Sportwettenveranstalter das Verbot der Teilnahme Minderjähriger durch Identitätskontrollen durchsetzen müssen. Gleiches gilt für den Ausschluss gesperrter Spieler. Hierfür ist zusätzlich ein Abgleich mit der Sperrdatei vorzunehmen. Nach beiden Regelwerken bestanden sowohl weitgehend dieselben Informationspflichten sowie die Pflicht zur Entwicklung und Anwendung eines Sozialkonzepts, als auch die Verpflichtung zur Teilnahme am übergreifenden Sperrsystem, das heißt zur Eintragung von Spieler-sperren. An den Konzessionsbedingungen ändert der 2. GlüÄndStV nichts. Diese bleiben wie im GlüStV 2012 vorgesehen bestehen.

## *2. Der Vertrieb von Sportwetten*

Gem. dem GlüStV 2012 umfassen die 20 Veranstalterkonzessionen die Erlaubnis sowohl des stationären Vertriebs, als auch des Online-Vertriebs. Dafür müssen die Konzessionsnehmer aber zusätzlich die Voraussetzungen erfüllen, die der GlüStV 2012 für den Online-Vertrieb von Lotterien und Sportwetten statuiert. Diese Voraussetzungen muss die Erlaubnisbehörde bei der Konzessionsvergabe prüfen. Hiernach ist beim Online-Vertrieb vor allem der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler zu gewährleisten. Ein monatlicher Höchsteinsatz von 1000 Euro pro Spieler ist einzuführen und durchzusetzen, den Spielern ist die Möglichkeit einer Selbstlimitierung zu geben sowie ein Verlinkungsverbot zu beachten. Der stationäre Vertrieb erfolgt durch Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer. Bei den staatlichen Veranstaltern sind das die Annahmestellen. Der stationäre Vertrieb außerhalb der Wettvermittlungsstellen ist verboten. Deren Anzahl ist durch die Länder zu begrenzen. Sie benötigen eine zusätzliche Erlaubnis, die aber nur an die Ziele des § 1 und die Erfordernisse des Jugendschutzes gebunden ist, denen sie nicht widersprechen darf. Die strengen Voraussetzungen des Konzessionsverfahrens müssen für diese Erlaubnis nicht vorliegen, da die Wettvermittlungsstellen in den Vertrieb der Konzessionsnehmer eingegliedert sind und letztere auch den Antrag

hierfür zu stellen haben. Auf ihre Erteilung besteht kein Anspruch. Die Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer müssen ferner das Verbot der Teilnahme Minderjähriger ebenso durchsetzen, wie den Ausschluss gesperrter Spieler. Sie unterliegen den gleichen Informationspflichten, wie die Sportwettenveranstalter, müssen ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden sowie in der Weise am Sperrsystem mitwirken, dass sie die bei ihnen eingereichten Anträge auf eine Selbstsperrung unverzüglich an den staatlichen Veranstalter einer großen Lotterie weiterleiten, in dessen Geltungsbereich der Spieler seinen Wohnsitz hat. Der stationäre Vertrieb ist nicht zwingend. Der Online-Vertrieb darf ausschließlich durch die Konzessionsnehmer erfolgen. Der Sportwettenvertrieb durch unabhängige gewerbliche Vermittler ist sowohl stationär, als auch online ausgeschlossen. Der GlüStV 2012 verbietet außerdem die Verknüpfung des Vertriebs von Sportwetten mit der Übertragung der bewetteten Sportereignisse in Rundfunk und Telemedien. Ferner ist die Werbung für Sportwetten vor und während der Liveübertragung des bewetteten Sportereignisses untersagt.

Nach dem GlüG SH durfte der Vertrieb von Sportwetten sowohl stationär, als auch online sowohl durch die Sportwettenveranstalter und die in ihre Vertriebsstruktur eingegliederten Wettvermittlungsstellen, als auch durch unabhängige gewerbliche Vermittler erfolgen. Sowohl die Veranstalter und ihre Wettvermittlungsstellen, als auch die gewerblichen Vermittler benötigten dafür eine Vertriebsgenehmigung. Den Veranstaltern konnte diese Vertriebsgenehmigung auf Antrag für den Eigenvertrieb nach den Voraussetzungen für die Sportwettenveranstaltung erteilt werden. Diese mussten daher für eine Vertriebslaubnis im Vergleich zu ihrer Veranstaltererlaubnis keine zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen, auch nicht für den Online-Vertrieb. Insbes. brauchten sie bei letzterem keinen monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler einführen und durchsetzen, den Spielern keine Möglichkeit einer Selbstlimitierung gewähren und kein Verlinkungsverbot befolgen. Vermittler konnten eine Vertriebslaubnis nur nach den gesondert normierten Vertriebsvoraussetzungen erteilt bekommen. Auf die Erteilung der Erlaubnis bestand ein Anspruch, wenn ihre Voraussetzungen erfüllt waren. Die Voraussetzungen für eine Vertriebslaubnis entsprachen denen für eine Veranstaltungserlaubnis nach dem GlüG SH und der GGVO. Allerdings mussten die Vermittler, anders als die Veranstalter, eine Sicherheitsleistung in Form einer selbstschuldnerischen Bürgschaft eines Kreditinstituts mit Sitz in der EU oder dem EWR erbringen. Deren Höhe betrug für den stationären Vertrieb je nach der Ausgestaltung des Standorts entweder EUR 10.000 oder EUR 20.000, und für den Online-Vertrieb EUR 1 Mio. Das zuständige Innenministerium SH konnte die Erhöhung der Sicherheitsleistung auf den zu erwartenden Durchschnittswettumsatz von zwei Wochen verlangen, beim Online-Vertrieb aber nur auf max. EUR 5 Mio.

Damit entsprachen die Voraussetzungen für eine Vertriebslaubnis nach dem GlüG SH auch weitestgehend den Anforderungen des GlüStV 2012 an die Konzessionsnehmer. Allerdings unterschieden sich die zu erbringenden Sicherheitsleistungen in ihrer Höhe erheblich. Die gem. dem GlüStV 2012 von den Konzessionsnehmern zu erbringende Sicherheitsleistung war deutlich höher, als die nach

dem GlüG SH von den Vermittlern zu erbringende Sicherheitsleistung. Außerdem muss die vom GlüStV 2012 geforderte selbstschuldnerische Bürgschaft unbefristet sein. Dies verlangte das GlüG SH nicht. Hiernach mussten die Vermittler auch nicht die zum weitgehenden Spielerschutz notwendigen Versicherungen abschließen. Die Sportwettenvermittler mussten aber nach dem GlüG SH, genauso wie die Konzessionsnehmer und ihre Wettannahmestellen nach dem GlüStV 2012, das Verbot der Teilnahme minderjähriger und gesperrter Spieler durchsetzen, unterlagen den gleichen Informationspflichten und mussten ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden. Anders, als die Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer beim stationären Vertrieb nach dem GlüStV 2012, mussten die Sportwettenvermittler nach dem GlüG SH sowohl beim stationären, als auch beim Online-Vertrieb nicht nur eingeschränkt am übergreifenden Sperrsystem mitwirken, sondern sich vollumfänglich daran beteiligen. Allerdings brauchten die Vermittler für den Online-Vertrieb nach dem GlüG SH keine zusätzlichen Voraussetzungen erfüllen, wie es der GlüStV 2012 von den Konzessionsnehmern verlangt. Insbes. mussten sie keine Begrenzung des monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler einführen, den Spielern keine Möglichkeit einer Selbstlimitierung gewähren und kein Verlinkungsverbot befolgen. Das GlüG SH kannte ferner kein Verbot der Verknüpfung des Vertriebs von Sportwetten mit der Übertragung der bewetteten Sportereignisse in Rundfunk und Telemedien, das gem. dem 2. GlüÄndStV unverändert fortbestehen wird. In SH entschieden die Kommunen über die Beschränkung der Anzahl der Wettvermittlungsstellen.

### *3. Unterschiede bei der erlaubten Produktpalette*

Der GlüStV 2012 erlaubt vor Beginn eines Sportereignisses nur Sportwetten auf das Endergebnis oder den Ausgang von Abschnitten. Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses sind aus Manipulationspräventionsgründen ausgeschlossen. Während eines laufenden Sportereignisses sind nach dem GlüStV 2012 nur Wetten auf das Endergebnis zulässig. Live-Wetten auf den Ausgang von Abschnitten des laufenden Sportereignisses sowie auf einzelne Vorgänge hierin sind ausgeschlossen. Hieran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts. Das GlüG SH hingegen enthielt keinerlei Einschränkungen bezüglich der Produktpalette. Sowohl vor dem Beginn, als auch während eines laufenden Sportereignisses waren sowohl Wetten auf das Endergebnis sowie den Ausgang von Abschnitten hiervon, als auch Wetten auf einzelne Vorgänge hierin erlaubt.

## **III. Pferdewetten**

Pferdewetten erfahren nur nach dem GlüStV 2012 eine zusätzliche Regulierung. Der GlüStV 2012 belässt es sowohl für die Veranstaltung, als auch für die Vermittlung bei der Erlaubnispflicht nach dem RennwLottG, und bindet diese Erlaubnis an die Ziele des § 1 GlüStV 2012 sowie die Erfordernisse des Jugendschutzes. Beidem darf die Erlaubnis nicht widersprechen. Der GlüStV 2012 öffnet den Online-Vertrieb für

Pferdewetten in gleicher Weise, wie für Sportwetten. Hierfür ist eine gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis einzuholen, die nur unter zusätzlich zu erfüllenden Voraussetzungen erteilt werden darf. Pferdewettenanbieter müssen den Ausschluss Minderjähriger von der Teilnahme durch Identitätskontrollen sicherstellen, beim Online-Vertrieb auch den Ausschluss gesperrter Spieler, müssen ein Sozialkonzept entwickeln und unterliegen denselben Informationspflichten, wie alle anderen Glücksspielanbieter. Sie müssen allerdings nicht am übergreifenden Sperrsystem mitwirken.

Der Anwendungsbereich des GlüG SH umfasste Pferdewetten nicht. Da Erlaubnisse nach dem RennLottG nicht den Online-Vertrieb gestatten, bestand in SH für Pferdewetten ein Internetvertriebsverbot.

#### **IV. Spielbanken**

Beide Regelwerke unterwarfen Präsenz-Spielbanken einer Erlaubnispflicht und machten deren Erteilung davon abhängig, dass sie den Zielen des jeweiligen § 1 nicht zuwider lief. Der GlüStV 2012 verlangt außerdem von den Spielbanken, dass diese den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht widersprechen. Dies regelt für Spielbanken in SH das SpielbG SH. Abweichend vom GlüG SH verlangte das SpielbG SH a. F. von den Spielbanken, ebenso wie der GlüStV 2012, die Anwendung eines Sozialkonzepts. Sowohl gem. dem SpielbG SH a. F. sowie dem GlüG SH, als auch gem. dem GlüStV 2012, mussten Spielbanken den Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler durch Identitätskontrollen gewährleisten, unterlagen denselben Informationspflichten, wie alle anderen Glücksspielveranstalter (abgesehen von Gewinnspartlotterien nach dem GlüG SH), und sie mussten am übergreifenden Sperrsystem teilnehmen. Das Niveau des Minderjährigen- und Spielerschutzes war somit bei Präsenz-Spielbanken schon damals bundesweit einheitlich. Das GlüG SH und der GlüStV 2012 wurden beide durch die Landesspielbankengesetze ergänzt, die die Zulässigkeit und den Betrieb von Spielbanken regeln. In beiden Regelungssystemen war die Anzahl der Spielbanken begrenzt.

Nach dem GlüStV 2012 besteht ein absolutes Internetverbot für Spielbanken. Online-Spielbanken werden auch nach dem 2. GlüÄndStV weiterhin unzulässig sein. Anders das GlüG SH. Dieses erlaubte für Casinospiele ohne Bankhalter die Online-Veranstaltung unter denselben Voraussetzungen, wie die Online-Veranstaltung von Sportwetten und den Online-Vertrieb – abgesehen davon, dass Vertreiber von Online-Casinospiele ohne Bankhalter keine Unionsbürger oder diesen gleichgestellt oder keine jur. Personen mit Sitz, Hauptverwaltung od. Niederlassung in der EU od. dem EWR sein mussten – unter denselben Voraussetzungen, wie den Online-Vertrieb von Sportwetten. Auf die Erteilung der Vertriebslaubnis bestand ein Anspruch, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren. Das Innenministerium SH erteilte auf der Grundlage d. GlüG SH 23 Lizenzen für die Veranstaltung u. den Vertrieb von Online-Casinospiele ohne Bankhalter. Für Casinospiele mit Bankhaltern bestand auch nach dem GlüG SH ein Monopol für Präsenz-Spielbanken. Nach dem SpielbG SH a. F. durften diese Spiele nur über das Internet übertragen werden,

wenn sie real in einem Saal einer Spielbank veranstaltet wurden. Hierfür musste die Spielbank eine gesonderte Erlaubnis einholen, für die sie weitgehend denselben Anforderungen genügen musste, wie die Lotterieveranstalter u. -Vermittler sowie die Sportwettenkonzessionsnehmer für den Online-Vertrieb von Lotterien u. Sportwetten nach dem GlüStV 2012. Allerdings sah das SpielhG SH a. F. weder eine Begrenzung des monatlichen Höchsteinsatzes pro Spieler, noch die Möglichkeit einer Selbstlimitierung für Spieler, noch ein Verlinkungsverbot vor.

## **V. Spielhallen und gewerbliches Automatenspiel in Gaststätten sowie Wettannahmestellen der Buchmacher**

Der GlüStV 2012 verlangt sowohl von den Spielhallen, als auch von Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, sofern sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, dass diese den Ausschluss Minderjähriger von der Spielteilnahme mittels Identitätskontrollen durchsetzen. Sowohl Spielhallen, als auch Gaststätten u. Wettannahmestellen der Buchmacher, sofern sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, müssen ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden. Sie unterliegen denselben Informationspflichten, wie alle anderen Anbieter öff. Glücksspiele. Für sämtliches gewerbliches Automatenspiel besteht ein striktes Internetverbot. Online-Automatenspiele sind nach dem GlüStV 2012 unzulässig und werden dies auch nach dem 2. GlüÄndStV bleiben.

Für Spielhallen normiert der GlüStV 2012 darüber hinaus eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht. Er bindet die Erlaubniserteilung an die Ziele d. § 1, denen sie nicht widersprechen darf. Sie muss befristet werden. Der GlüStV 2012 konstituiert ferner ein Verbot von Mehrfachkonzessionen im selben Gebäude od. Gebäudekomplex und verlangt die Einhaltung eines Mindestabstands zw. Spielhallen, der in den Ausführungsgesetzen zw. 100 u. 500m variiert, sowie die Festsetzung einer Mindestsperrzeit von 3 Stunden.

Das SpielhG SH a. F. erfasste Wettannahmestellen der Buchmacher überhaupt nicht und Gaststätten nur, sofern sie einen spielhallenähnlichen Betrieb unterhielten. Hiernach mussten Spielhallen einen Sozialplan entwickeln u. anwenden und den Ausschluss Minderjähriger mittels Identitätskontrollen durchsetzen. Die Informationspflichten nach dem SpielhG SH a. F. waren deutlich eingeschränkter, als die Informationspflichten nach dem GlüStV 2012. Das SpielhG SH a. F. erlaubte max. zwei Spielhallen im selben Gebäude od. Gebäudekomplex und schrieb ansonsten einen Mindestabstand von 300m Luftlinie zw. Spielhallen vor. Außerdem ordnete es eine Mindestsperrzeit von 5 Stunden an. Ferner enthielt es, wie die Ausführungsgesetze einiger anderer Länder auch, über die Mindestvoraussetzungen des GlüStV 2012 hinausgehende Anforderungen. Allerdings normierte es kein Internetverbot für gewerbliches Automatenspiel. Da Online-Automatenspiele aber auch keine Online-Casinospiele darstellen, fielen sie ebenfalls nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich der Online-Casino regulierung. Diese Regulierung war jedoch auf Online-Spielhallen analog anzuwenden. Das heißt, Online-Spielhallen

waren in SH nach der Rechtslage vor dem Beitritt zum GlüStV 2012 unter strikten Voraussetzungen zulässig.

Beide Regelungssysteme sahen identische, zu den allgemeinen Werbebeschränkungen hinzutretende spezielle Werbebeschränkungen für Spielhallen vor, um zusätzliche Spielanreize zu verhindern.

## **VI. Werbung**

Bei Werbung bestand ein sehr großer Unterschied zwischen der Regulierung des GlüStV 2012 und dem GlüG SH. Beide Regelungssysteme verstanden Werbung in einem weiten Sinn als kommerzielle Kommunikation und banden die Werbung an die Zielvorgaben des jeweiligen § 1. Sie verboten irreführende Werbung sowie Zielgruppenwerbung, die sich speziell an Minderjährige richtet. Der GlüStV 2012 verbietet darüber hinaus auch noch Werbung, die sich an Minderjährigen vergleichbar gefährdete Zielgruppen richtet. Beide Regelungssysteme verboten ferner Werbung für illegales Glücksspiel.

Der GlüStV 2012 enthält ein grds. Verbot von Glücksspielwerbung im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen. Für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten kann Werbung im Fernsehen und Internet abweichend von diesem Verbot zur besseren Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 in einer vorher einzuholenden Erlaubnis zugelassen werden, nicht aber die Werbung über Telekommunikationsanlagen sowie Werbung für Casinospiele und Spielhallen. Der GlüStV 2012 sieht außerdem den Erlass einer Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium vor. Diese Werberichtlinie enthält detaillierte Vorgaben für Werbung für die unterschiedlichen Glücksspielarten sowie für Werbung in den unterschiedlichen Medien, die hierfür genutzt werden. Sie normiert außerdem etliche Verbote, die aber auch in den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates enthalten sind. Diese sind allerdings allgemeiner formuliert, als die Verbote der Werberichtlinie, und belassen den Werbenden dadurch einen größeren Gestaltungsspielraum bei einem tendenziell weiteren Anwendungsbereich. Außerdem fehlen in den Werbegrundsätzen Detailvorgaben zur Werbung für die einzelnen Glücksspielarten und den Medien, die hierfür verwendet werden. Insgesamt ist die Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums deutlich strenger, als die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates. Letztere gelten nur für solche Unternehmen, die im ZAW organisiert sind. Das Innenministerium SH verwies auf seiner Homepage aber auf ihre zusätzliche Anwendbarkeit. Der Minderjährigenschutz ist in der Werberichtlinie und in den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates identisch.

## **E. Die Unwirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012**

Der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 ist unwirksam. Die Weitergeltung der auf Grundlage des GlüG SH erteilten Lizenzen für Sportwettenveranstalter und -Vermittler sowie für die Veranstaltung und Vermittlung von Online-Casinospielen

in SH bei einer gleichzeitigen Geltung der Begrenzung der Anzahl der Konzessionen für Sportwettenveranstalter auf 20 Stück sowie des Verbots von Online-Casinos des GlüStV 2012 ist in SH verfassungswidrig. Ferner führt dies zu einer Unionsrechtswidrigkeit.

## **I. Die Unwirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 vom 24.01.2012**

Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze bestimmt die Aufhebung des GlüG SH. Gleichzeitig ist dort allerdings der Fortbestand der bisher auf der Grundlage des GlüG SH erteilten 25 Lizenzen zugunsten von Sportwettenveranstaltern und 23 Lizenzen zugunsten von Veranstaltern von Online-Casinos vorgesehen. Dieser Vorbehalt führt zur Unwirksamkeit des Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012.

Das Land Schleswig-Holstein kann dem GlüStV 2012 wegen des Grundsatzes *pacta sunt servanda* nur in Gänze oder gar nicht beitreten. Abweichungen von der Begrenzung der Anzahl der Konzessionen für Sportwettenveranstalter auf 20 Stück sowie vom Verbot von Online-Casinos kann es nicht einseitig bestimmen. Hierzu müssten auch alle anderen Bundesländer zustimmen. Für völkerrechtliche Verträge bestimmt Art. 17 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.05.1969<sup>490</sup>, dass Änderungen des Vertragstextes in der Zustimmungserklärung eines Vertragsstaates oder Erklärungen, nur durch einen Teil des Vertrages gebunden zu sein und die Bindung durch einen anderen Teil nicht anzuerkennen, nur dann eine wirksame Zustimmungserklärung zu dem betroffenen völkerrechtlichen Vertrag sind, wenn der Vertrag dies zulässt oder die anderen Vertragsstaaten dieser Erklärung zustimmen. Zwar können die Vertragsstaaten gemäß Art. 19 WVK Vorbehalte anbringen. Dies gilt jedoch nicht, wenn der Vertrag den Vorbehalt verbietet, der Vertrag vorsieht, dass nur bestimmte Vorbehalte angebracht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar ist. Diese Regelungen bringen die konfligierenden Grundsätze *pacta sunt servanda* und Treu und Glauben auf der einen Seite sowie der äußeren Unabhängigkeit und freien Zustimmung auf der anderen für das Völkerrecht zu einem Ausgleich.<sup>491</sup> Auf den GlüStV 2012 ist die WVK nicht anwendbar. Das GG regelt das Verhältnis der Bundesländer zueinander. Es ist staatsrechtlicher, nicht völkerrechtlicher Natur. Allerdings gelten die Grundsätze *pacta sunt servanda* sowie Treu und Glauben auch im Verhältnis der Bundesländer zueinander. Wegen der vom BVerfG entwickelten Regel d. bundes- u. länderfreundlichen Verhaltens können

---

490 BGBl. 1985, II, Nr. 28, S. 927, in Deutschland ratifiziert durch das Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 23.05.1969 über das Recht der Verträge vom 03.08.1985 (BGBl. 1985, II, Nr. 28, S. 926), nachfolgend als „*die WVK*“ bezeichnet.

491 Erwägungsgrund 3 der WVK; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 59 GG Rn. 94, 119; *Papier*, in: BeckOK GG, Art. 59 Rn. 32.1.



die Bundesländer nur im selben Umfang, wie völkerrechtlich zulässig, Vorbehalte anbringen.<sup>492</sup> Der GlüStV 2012 verbietet Abweichungen von der Begrenzung der Anzahl der Konzessionen für Sportwettenveranstalter auf 20 Stück sowie vom Verbot von Online-Casinos durch Ausführungsgesetze der Länder. Nach § 28 GlüStV 2012 dürfen die Länder nur strengere Regelungen erlassen, als im GlüStV 2012 vorgesehen, insbes. zu den Voraussetzungen des Veranstalterns und Vermitteln von Glücksspielen. Großzügigere Abweichungen vom GlüStV 2012 sind nicht erlaubt.

Die sechsjährige Befristung führt zu keinem anderen Ergebnis. Sie ist im Verhältnis zur Laufzeit der Experimentierklausel des § 10a GlüStV 2012 sowie der Gesamtlaufzeit des GlüStV 2012 nicht mehr als angemessener Übergangszeitraum anzusehen. Die erteilten Lizenzen gelten für nahezu die vollständige Dauer der Experimentierklausel und für mehr als zwei Drittel der Laufzeit des GlüStV 2012. Außerdem sieht das BVerfG in seiner Rechtsprechung einen Zeitraum von einem bis zu maximal zwei Jahren als angemessene Übergangsfrist an.<sup>493</sup>

SH hat die Möglichkeit, das BVerfG mit einem Antrag auf Feststellung anzurufen, dass die Begrenzung der Anzahl der Konzessionen für Sportwettenveranstalter auf 20 Stück sowie das Verbot von Online-Casinos des GlüStV 2012 verfassungswidrig sind. Die Bundesländer sind solange an einen zwischen ihnen geschlossenen Staatsvertrag gebunden (bzw. können ihm nur in der bestehenden Form beitreten), bis das BVerfG einen Verstoß der Bestimmungen dieses Vertrages gegen Grundrechte des GG feststellt. Solange dies nicht geschieht, ist den Bundesländern die Bindung an die bestehenden Regelungen zumutbar und einseitige Abweichungen, die nur für ein Bundesland gelten, sind unzulässig. Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet diese, eine solche Klärung herbeizuführen.<sup>494</sup>

## II. Die Verfassungswidrigkeit der Fortgeltung der auf Grundlage des Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein erteilten Lizenzen

Die Fortgeltung der auf Grundlage des GlüG SH erteilten Lizenzen in Schleswig-Holstein führt dort zur Verfassungswidrigkeit der Begrenzung der Anzahl der Konzessionen für Sportwettenveranstalter auf 20 Stück sowie des Verbots von

---

492 BVerfG, Urteil vom 30.01.1973 – 2 BvH 1/72 – „Wegfall der Geschäftsgrundlage bei staatsvertraglichen Vereinbarungen“; BVerwG, Urteil vom 09.07.1976 – VII A 1/76 – „Vereinbarkeit der Bonusmalus-Regelung mit Art. 3 I GG und Weitergeltung trotz Verstoßes gegen Art. 118 I BayVerf“; BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 110, 111; BayVG, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 37.

493 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – „Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset“, NJW 2006, 1261ff. BVerfG, Urteil vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07.

494 BVerfG, Urteil vom 30.01.1973 – 2 BvH 1/72 – „Wegfall der Geschäftsgrundlage bei staatsvertraglichen Vereinbarungen“; BVerwG, Urteil vom 09.07.1976 – VII A 1/76 – Vereinbarkeit der Bonusmalus-Regelung mit Art. 3 I GG und Weitergeltung trotz Verstoßes gegen Art. 118 I BayVerf.

Online-Casinos des GlüStV 2012. Denn diese Rechtslage verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 2a Verf. SH i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 2a Verf. SH i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG verbietet die Ungleichbehandlung von im Wesentlich gleichen Sachverhalten ohne sachliche Rechtfertigung.<sup>495</sup> Die Fortgeltung der bereits auf Grundlage des GlüG SH erteilten Lizenzen führt zu einer Ungleichbehandlung von im Wesentlichen gleichen Sachverhalten: Sportwetten-Veranstalter und -Vermittler, die weder eine Lizenz auf Grundlage des GlüG SH, noch eine Lizenz gem. dem GlüStV 2012 erhielten, sowie Veranstalter und Vermittler von Online-Casinospielen, die keine Lizenz auf Grundlage des GlüG SH erteilt bekamen, können bei einer Übernahme der entsprechenden Regelungen des GlüStV 2012 in SH auch keine Lizenzen mehr für diese Tätigkeiten erlangen. Solche Veranstalter und Vermittler, die wegen der Beschränkung der Anzahl der Sportwettenveranstalter sowie des Verbots von Online-Casinos keine Lizenz auf Grundlage des GlüStV 2012 gewährt bekommen, aber eine entsprechende Lizenz auf Grundlage des GlüG SH besitzen, können hierdurch in SH weiterhin ihrer Tätigkeit nachgehen. Für diese Lizenzinhaber ist das GlüG SH gem. Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze weiterhin anwendbar, für die anderen Antragsteller jedoch nicht. Diese Ungleichbehandlung, die der 2. GlüÄndStv nur für Sportwettenveranstalter, nicht aber für unabhängige gewerbliche Sportwettenvermittler und auch nicht für die Veranstalter u. Vermittler von Online-Casinospielen und Online-Automatenspielen beseitigt, ist nicht gerechtfertigt.

Es besteht kein sachlicher Grund, der die Ungleichbehandlung erfordern würde. Nach dem Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG SH) wäre eine alternative Regelung ohne die Ungleichbehandlung möglich. Das Innenministerium SH könnte durch einen Widerruf der von ihm nach dem GlüG SH erteilten Lizenzen gemäß § 117 LVwG SH wegen Änderung der Rechtslage die Ungleichbehandlung vermeiden. Soweit die Lizenzinhaber von ihren Lizenzen bereits Gebrauch gemacht haben, hätte im Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze statt der Anordnung der Fortgeltung der Lizenzen eine Rechtsgrundlage für ihren Widerruf geschaffen werden können. Außerdem ist davon auszugehen, dass die Genehmigungen mit einem Widerrufsvorbehalt erteilt worden sind. § 4 Abs. 4 GlüG SH gestattete die auch nachträgliche Versehung der Genehmigungen mit Nebenbestimmungen, mithin auch mit einem Widerrufsvorbehalt. Dass dieser Widerruf der gemäß dem GlüG SH gewährten Lizenzen nicht gewollt ist, hat ausschließlich fiskalische Gründe: Das Land müsste den betroffenen Veranstaltern hohe Entschädigungen zahlen. Denn diese hätten bei einem Widerruf ihrer Lizenzen Ansprüche entweder aus § 117 Abs. 6 LVwG SH, aus Art. 2a Verf. SH in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 GG oder zumindest aus enteignungsgleichem Eingriff. Sie mussten für die Schaffung

---

495 *Kirchhof*, „Die Verschiedenheit der Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz“, 1996, S. 31; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Art. 3 GG Rn. 6; *Kischel*, in BeckOK GG, Art. 3, Vorwort und Rn. 14.

der technischen Voraussetzungen des zugelassenen Spielbetriebs Millionenbeträge investieren, vor allem für die Errichtung eines Servers in Deutschland, der eine Kontrolle des Spielbetriebs ermöglicht.<sup>496</sup> Fiskalische Gründe sind aber keine sachlichen Gründe, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können.<sup>497</sup>

In den übrigen 15 Bundesländern besteht keine Ungleichbehandlung, da die auf Grundlage des GlüG SH erlassenen Genehmigungen nur für das Land Schleswig-Holstein gelten und nicht für die anderen Bundesländer.

### **III. Unionsrechtswidrigkeit durch die Fortgeltung der gemäß dem Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein gewährten Lizenzen**

Die beschriebene Ungleichbehandlung führt außerdem zu einem Verstoß gegen die Gleichheitssätze aus Art. 6 Abs. 1 EUV in Verbindung mit Art. 20 Charta der Grundrechte der EU sowie aus Art. 9 S. 1 EUV und deswegen auch zur Unionsrechtswidrigkeit in SH. Denn auch unionsrechtlich können Ungleichbehandlungen nicht mit fiskalischen Gründen sachlich gerechtfertigt werden.<sup>498</sup>

### **F. Praxisbeispiel Gallopstars**

An dieser Stelle erfolgt nun eine Darstellung der Auswirkungen der Unterschiede der Regelungssysteme des GlüStV 2012 einerseits und des GlüG SH andererseits anhand eines Praxisbeispiels, und zwar des Browsergames Gallopstars des TV-Senders RTL. Bei diesem Fall hätten die Unterschiede der beiden Regulierungssysteme des GlüStV 2012 einerseits sowie des GlüG SH andererseits zu einem unterschiedlichen Ergebnis bei der Erlaubnisfähigkeit geführt.

Bei dem Browsergame Gallopstars des TV-Senders RTL ging es um virtuelle Pferderennen. Die Spieler erwarben ein virtuelles Pferd und einen virtuellen Jockey. Sie konnten ihre virtuellen Pferde trainieren und an virtuellen Rennen teilnehmen. RTL übertrug die Rennen im Nachtprogramm. Bei diesem Browsergame bestand die Möglichkeit, echtes Geld einzusetzen, und im Falle des Sieges in einem der virtuellen Pferderennen echtes Geld zu gewinnen. Das erste Pferd und ein Jockey waren kostenfrei. Die Spieler mussten ihre Pferde aber füttern, sie pflegen, ihnen Medizin kaufen, den Tierarzt für sie bestellen, und sie mit einer Rennausrüstung

---

496 BGH, Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013; *dpa/gil*, heise online, News, 2012, KW 51, Artikel Nr. 1772634 vom 19.12.2012; *Stegner*, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013 zu TOP 2.

497 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – „*Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset*“, Rn. 107; *Kischel*, in BeckOK GG, Art. 3, Rn. 60.

498 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 840ff., NVwZ 2010, 1422ff.; EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, NVwZ 2010, 1409ff.

ausstatten. Bezahlen mussten sie die virtuellen Güter mit „GS Coins“. Jeder Spieler startete mit 100 „GS Coins“. Die Spieler hatten ein Cash-Konto, auf dem sie echtes Geld einzahlen konnten. Pro Euro Einsatz konnten sie 20 „GS Coins“ dazu erwerben, wenn sie ihr Startkapital von 100 „GS Coins“ verbraucht hatten. Zum Kauf von Premium Items benötigten die Spieler immer echtes Geld. Bei bestimmten Rennen konnten die Spieler echtes Geld gewinnen. Diese Gewinne bekamen sie auf ihr Cash-Konto ausgezahlt. Für die Teilnahme an diesen Rennen mussten die Spieler aber erstmal ein echtes Startgeld zahlen. Bei diesen Rennen starteten 12 Teilnehmer. Die ersten drei erzielten Gewinne. Diese beliefen sich beim Sieger auf 250 Euro. Die Moderatorin Nina-Marlisa Lenzi warb allerdings im Nachtprogramm damit, dass der Gewinner des „großen Preises von Deutschland“ 25.000 Euro gewonnen habe, was dieser in einem Einspieler bestätigte. Daneben war auch die Teilnahme an kostenfreien Rennen möglich. Bei diesen gab es aber nur Erfahrungspunkte zu gewinnen, die in einem vorgegebenen Tauschverhältnis in „GS Coins“ eingetauscht wurden. Der TV-Sender RTL hat das Spiel zum 30.05.2012 aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt. Während der Online-Zeit des Spiels vertrat der Sender immer die Auffassung, es habe sich um ein geschicklichkeitsbasiertes Browsergame gehandelt, nicht um ein Glücksspiel. Tatsächlich konnten die Spieler die Leistung ihrer Pferde durch Training in einem begrenzten Umfang beeinflussen. Hauptsächlich bestimmte allerdings der von den Spielern nicht beeinflussbare, programmierte Algorithmus über den Gewinn – und damit der Zufall.<sup>499</sup>

Bei Gallopstars handelte es sich entgegen der Ansicht des TV-Senders um ein Glücksspiel. Die Spieler leisteten Einsätze, die weit über die Erheblichkeitsschwelle von 50 Ct. hinausgingen. Die Spieler leisteten die Einsätze für den unmittelbaren Erwerb einer Gewinnchance, nämlich für die Chance, in einem virtuellen Pferderennen den Sieg davon zu tragen, und die Siegprämie ausgezahlt zu bekommen. Dies galt zumindest für die Startgelder bei den Rennen. Die Siegchance in den virtuellen Pferderennen konnten die Spieler ohne die Entrichtung des Startgeldes nicht erlangen. In den kostenfreien Rennen gab es keine identischen Geld-Gewinnchancen, sondern nur die Möglichkeit der Erlangung von Erfahrungspunkten. Im Gegensatz zum Fall „Super Manager“ mussten die Teilnehmer nach Entrichtung des Startgeldes keine weitere Aktivität mehr entfalten. Sie haben sich bei Entrichtung des Geldes schon entschieden, an dem kostenpflichtigen Rennen teilzunehmen, um dort echte Gewinne einfahren zu können. Im Fall des Sieges erzielten die Spieler erhebliche Gewinne (250 Euro, und teilweise sogar weit mehr). Die Startgelder wurden für die Auszahlung der Siegprämien verwendet. Sieg und Niederlage in den virtuellen Pferderennen hingen vom Zufall ab. Bei der Abgrenzung von Glücksspielen zu Geschicklichkeitsspielen ist im Zweifel ein Glücksspiel anzunehmen, es sei denn,

---

499 <http://gallopstars.de>; Niemeier, in: <http://timoniemeier.wordpress.com/2012/02/23/gallopstars-ist-das-neue-call-in-tv/>; ders., in: <http://timoniemeier.wordpress.com/2012/04/09/liebe-pferdesport-freunde>; <http://www.rtl.de/forum/index/beitrag/id/15242>.

das Geschicklichkeitsmoment überwiegt eindeutig.<sup>500</sup> Die Einflussnahmemöglichkeit der Spielteilnehmer bei den virtuellen Pferderennen überwog jedenfalls nicht eindeutig die Zufallskomponente bei der Entscheidung über den Sieg.

Das absolute Verbot von Onlineglücksspielen des GlüStV 2012 umfasst nicht nur Online-Casinospiele sowie Online-Automatenspiele, sondern auch Online-Games, die keine klassischen Automatenspiele oder Casinospiele sind, die im Vergleich zu diesen nur relativ geringe Spieleinsätze fordern, die allerdings mehr als 50 Ct. betragen, und eine relativ geringe Ereignisdichte aufweisen. Diese fallen ebenfalls nicht unter die Befreiungsmöglichkeiten des § 4 Abs. 5 GlüStV 2012.<sup>501</sup> Nach dem GlüG SH hingegen wäre die Veranstaltung sowie der Online-Vertrieb von Gallopstars unter den strengen Voraussetzungen der §§ 18 bis 20 i. V. m. der GGVO analog erlaubnisfähig gewesen, nach dem das GlüG SH den kompletten Online-Glücksspielmarkt regulieren und unter strengen Voraussetzungen legalisieren wollte. Da dies sogar für die weitaus gefährlicheren Online-Casinospiele sowie Online-Automatenspiele galt, musste dies erst recht für die weniger gefährlichen Online-Browser-Glücksspiele gelten.

---

500 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d GewO Rn. 7f.; *Jaschinski*, in Heise Online-Recht, 3. EL 2011, Band 1, B. Kapitel IV Rn. 7ff.

501 *Bolay/Pfütze*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 4 Rn. 85; *Koenig*, GewArch 2013, 59, 60ff.



## **Kapitel 2: Die bundesrechtliche Glücksspielregulierung in der Gewerbeordnung sowie im Rennwettlotteriegesezt**

Die bundesverwaltungsrechtliche Glücksspielregulierung besteht aus der Regulierung des gewerblichen Automatenspiels, von anderen Spielen und von Spielhallen in den §§ 33c ff. GewO sowie aus der Regulierung der Pferdewetten im RennwLottG.

### **A. Die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels, von anderen Spielen sowie von Spielhallen in den §§ 33c ff. Gewerbeordnung**

Wegen der erheblichen Bedeutung der Regulierung des gewerblichen Automatenspiels sowie von Spielhallen nach der GewO und der SpielV in der Rechtsprechung des EuGH zur Unionsrechtskonformität des deutschen Glücksspielrechts, die bereits zu einer Reform der GewO geführt hat, folgt nachstehend auch noch eine Darstellung dieser Regulierung. Daran anschließend findet sich eine Erörterung der Reform durch die sechste Novelle der SpielV. Eine Erörterung des Verhältnisses der §§ 33c ff. GewO und der SpielV einerseits zu der neuen Regulierung des GlüStV 2012 sowie deren Ausführung in den Landesgesetzen andererseits schließt diesen Abschnitt ab.

#### **I. Die Regulierung nach den §§ 33c ff. Gewerbeordnung**

Der Bundestag hat am 25.10.2012 mit dem Gesetz zur Änderung der GewO und anderer Gesetze (GewOÄndG) Änderungen der §§ 33c, 33d, 33f, 33i sowie des 144 GewO beschlossen.<sup>502</sup> In seiner Sitzung am 23.11.2012 hat der Bundesrat beschlossen, nicht den Vermittlungsausschuss anzurufen.<sup>503</sup> Der Bundespräsident a. D. Joachim Gauck, die Bundeskanzlerin, Frau Dr. Angela Merkel, sowie der Bundeswirtschaftsminister a. D., Dr. Philipp Rösler, fertigten das Gesetz am 05.12.2012 aus. Die Verkündung erfolgte am 11.12.2012.<sup>504</sup> Die beschlossenen Änderungen sind gemäß Art. 7 GewO-ÄndG teilweise am Tag nach der Verkündung (mithin am 12.12.2012), teilweise am

---

502 *BR-Drs. 642/12*, Information des BRates vom 02.11.2012 über den Beschluss des BTages des GewOÄndG vom 25.10.2012, S. 1; *DIP21 Extrakt*, ID: 17-46756, S. 4, Vorgangsablauf BR – 2. Durchgang.

503 *BR-Drs. 642/12*, Beschluss vom 23.11.2012.

504 *Bundesgesetzblatt Teil I 2012 Nr. 57* 11.12.2012 S. 2415; *DIP21 Extrakt*, ID: 17-46756, S. 1, Basisinformation über den Vorgang.

02.01.2013 sowie teilweise am 01.09.2013 in Kraft getreten. Diese Novellierung soll den Jugend- und Spielerschutz bei der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit verbessern sowie die Spiel- und Wertsucht bekämpfen.<sup>505</sup>

§ 33c GewO reguliert Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, § 33d GewO andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit und § 33i GewO Spielhallen und ähnliche Unternehmen. Die SpielV ergänzt diese Bestimmungen. Aus Gründen des Umfangs der Untersuchung werden die Regelungen der SpielV jedoch hier nicht ausgeführt. § 144 GewO enthält Ordnungswidrigkeitsvorschriften.

### *1. Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit*

§ 33c Abs. 1 normiert ein Genehmigungserfordernis und reguliert den Erlaubnisinhalt. § 33c Abs. 2 regelt Versagungsgründe. Abs. 3 regelt ein Bestätigungserfordernis.<sup>506</sup>

#### *a. Das Genehmigungserfordernis*

§ 33c Abs. 1 S. 1 GewO statuiert ein Genehmigungserfordernis für das gewerbsmäßige Aufstellen von Spielgeräten, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind und die Möglichkeit des Gewinns bieten. Dieses Genehmigungserfordernis ist ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Auf die Erteilung der Genehmigung besteht ein Anspruch, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.<sup>507</sup> Das gewerbsmäßige Aufstellen von derartigen Spielgeräten ohne die erforderliche Erlaubnis stellt gemäß § 144 Abs. 1 lit. d) GewO eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einem Bußgeld bis zu 5000 Euro geahndet werden kann, § 144 Abs. 4 GewO.

---

505 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 1, 6; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 1, 10f., Anlage 4, Gegenäußerung der BReg. zur Stellungnahme des BRates, S. 19; *DIP21 Extrakt*, ID: 17-46756, S. 1f., Inhaltsangabe.

506 Von der SpielV sind für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit die §§ 3 (Anforderungen an das Aufstellen von Geld- und Warengewinnspielgeräten), 6 bis 10 (Anforderungen an die Ausführung des Gewerbes), 11 bis 13 (Regelungen zur Bauartzulassung) und 19 (Ordnungswidrigkeiten) relevant.

507 H. M.: *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 16; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 7; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 30, 33; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 14; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenpiel in Deutschland, 2009, S. 37. Dies ist jedoch strittig.



### i. Spielautomat

Ein Spielgerät i. S. d. § 33c ist ein gegenständlicher stationärer Automat. Online-Automatenspiele, die über das Internet betrieben werden und sich in ihrer Gestaltung an stationären Spielgeräten orientieren, fallen nicht unter die Bestimmung des § 33c GewO.<sup>508</sup> Dasselbe gilt für virtuelle, über Telekommunikationsmittel vertriebene Spielautomaten.<sup>509</sup>

### ii. Technische Vorrichtung, die den Spielausgang beeinflusst

Eine technische Vorrichtung, die den Spielausgang beeinflusst, ist eine mechanische oder elektronische Vorrichtung, die neben den allgemeinen physikalischen Gesetzen einen eigengesetzlichen Ablauf entwickelt, und damit selbstwirkend den Spielerfolg ausschlaggebend beeinflusst. Auf diesen eigengesetzlichen Ablauf darf der Spieler keinen Einfluss haben. Die Möglichkeit der Beeinflussung des Spielerfolgs auch durch den Spieler neben dem eigengesetzlichen Ablauf der technischen Vorrichtung ist unschädlich, sofern die Bedeutung der Geschicklichkeit des Spielers für den Spielerfolg nicht überwiegt.<sup>510</sup>

### iii. Gewinnmöglichkeit

Eine Gewinnmöglichkeit liegt vor, wenn das Spiel dem Spieler die Chance eröffnet, seine Vermögenslage durch ein erfolgreiches Spielen zu verbessern.<sup>511</sup> Der mögliche Gewinn muss in einem Geld- oder Sachpreis bestehen. Einem Sachpreis muss ein Geldwert zukommen. Dies ist bspw. bei einer Fotografie des Spielers als Preis nicht der Fall.<sup>512</sup> Freispiele stellen ebenfalls keine Gewinne i. S. d. § 33c GewO dar. Ein Freispiel ist ein vom zunächst begonnenen Spiel unterscheidbares neues Spiel. Etwas anderes gilt bei der Erlangung einer Spielzeitverlängerung, wenn die Aussicht auf den Gewinn in Form einer Spielzeitverlängerung das Spielgeschehen prägt, bspw. durch ein Punktesystem. Die Spielzeitverlängerung ist ein integraler Bestandteil des

---

508 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 28; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 18.

509 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 19.

510 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 20; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 4; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 8; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 11.

511 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 12; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 5.

512 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 10; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 5.

einmal begonnenen Spiels. Deswegen sind Automaten mit der Möglichkeit einer Spielzeitverlängerung Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit.<sup>513</sup>

#### iv. Gewerbsmäßiges Aufstellen

Das Merkmal „Aufstellen“ in § 33c GewO meint nicht schon die räumliche Positionierung, sondern erst den Betrieb des Spielgeräts. Erlaubnispflichtiger Aufsteller i. S. d. § 33c GewO ist derjenige, der für das Spielgerät d. Unternehmensrisiko trägt, also die Investitions-, Reparatur- oder Mietkosten zu zahlen hat. Eine bloße Umsatzbeteiligung ohne Kostenrisiko, bspw. bei einem Gastwirt, der einem anderen das Aufstellen eines Spielgeräts in seiner Gaststätte gestattet, führt nicht zu einer erlaubnispflichtigen Aufstellereigenschaft.<sup>514</sup> Ein Betreiber stellt ein Spielgerät gewerbsmäßig auf, wenn er mit der Aufstellung die Absicht einer fortgesetzten Gewinnerzielung verfolgt.<sup>515</sup>

#### b. Erlaubnisinhalt

Die Erlaubnis kann nur durch eine natürliche oder juristische Person beantragt werden. Bei Personengesellschaften benötigen alle geschäftsführenden Gesellschafter eine gesonderte Genehmigung. Die Genehmigung ist nicht übertragbar.<sup>516</sup> Sie berechtigt gemäß § 33c Abs. 1 S. 2 GewO nur zum Aufstellen von Spielgeräten, deren Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassen ist. Diese Zulassung betrifft nur die Gattung des jeweiligen Spielgeräts, nicht das einzelne Spielgerät.<sup>517</sup> Gemäß § 33e Abs. 1 S. 1 GewO ist die Bauartzulassung zwingend zu versagen, wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet. § 33e Abs. 2 regelt die Rücknahme und den Widerruf der Bauartzulassung, nach Abs. 3 kann diese auch nur befristet erteilt sowie mit Auflagen

---

513 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 14; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 5.

514 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 17; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 6; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 20; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 6.

515 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 18; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 3; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 3; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 7.

516 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 7; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 23; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 2.

517 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 22; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 7; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 25; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 2.

versehen werden. Die Genehmigung gilt nicht nur für die Aufstellung eines einzelnen Geräts, sondern für das Aufstellen einer beliebigen Anzahl an Spielgeräten.<sup>518</sup> § 33c Abs. 1 S. 3 GewO gestattet die, auch nachträgliche, Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen in der Genehmigung, auch im Hinblick auf den Aufstellungsort, wenn dies zum Schutz der Allgemeinheit, der Gäste oder Bewohner des jeweiligen Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke oder im Interesse des Jugendschutzes erforderlich ist. Darüber hinaus ist aber auch die Aufnahme von Auflagen möglich, um die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung erst zu schaffen oder wieder herzustellen.<sup>519</sup>

### c. Versagungsgründe

Das GewOÄndG hat der Regelung der Erlaubnisversagungsgründe in § 33c Abs. 2 zwei neue Versagungsgründe hinzugefügt. § 33c Abs. 2 S. 1 GewO a. F. kannte nur den Versagungsgrund der jetzigen § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO n. F.<sup>520</sup> Nach dieser Regelung ist die Genehmigung zwingend zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller nicht die für die Aufstellung von Spielgeräten erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. HS. 2 nennt Regelbeispiele für eine Unzuverlässigkeit. Ist keines dieser Regelbeispiele erfüllt, kann auf HS. 1 zurückgegriffen werden. Eine Unzuverlässigkeit liegt bspw. vor, wenn ein Aufsteller über einen längeren Zeitraum nicht seinen steuerlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Pflichten nachkommt.<sup>521</sup> Das GewOÄndG hat die Regelbeispiele um den Straftatbestand der Geldwäsche und Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögensgegenstände ergänzt.<sup>522</sup> Diese Ergänzung soll das Einschleusen von Vermögensgegenständen aus organisierter Kriminalität in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf zur

---

518 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 22; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 7; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 24; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 2.

519 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 8; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 28; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 11.

520 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 8; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 11; *BT-Drs. 17/11164*, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 7.

521 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 24; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 10ff.; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 36; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33c Rn. 21.

522 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 8; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 11; *BT-Drs.*

Tarnung von deren rechtswidriger Herkunft verhindern, sowie die Bedeutung der regelkonformen Teilnahme am Wirtschaftsleben für die Zuverlässigkeit für die Aufstellung von Geld- oder Warenspielgeräten unterstreichen.<sup>523</sup>

Gemäß der neuen Nr. 2 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn der Antragsteller nicht durch eine Bescheinigung einer Industrie- und Handelskammer nachweist, dass er über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen Kenntnisse zum Spieler- und Jugendschutz unterrichtet worden ist. Die Einzelheiten dieses Unterrichtungsnachweises, insbes. ihr inhaltlicher und zeitlicher Umfang soll das BMWi in einer Novelle der SpielV regeln.<sup>524</sup> Diese Maßnahme soll die im Rahmen der Evaluierung der fünften Novelle der SpielV festgestellten Mängel bei den Kenntnissen zum Jugend- und Spielerschutz beseitigen.<sup>525</sup>

Die neue Nr. 3 verlangt, dass der Antragsteller nachweist, dass er über ein Sozialkonzept einer öffentlich anerkannten Institution verfügt, das darlegt, welche Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen sollen. Diese neue Nr. 3 erlangt allerdings nur dann Relevanz, wenn der Automatenaufsteller eine andere Person ist, als der Betreiber der Spielhalle, der Gaststätte oder der Wettannahmestelle der Buchmacher. Denn § 2 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 6 GlüStV 2012 verpflichtet Spielhallen sowie Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, ohnehin bereits dazu, ein Sozialkonzept zu entwickeln und anzuwenden.<sup>526</sup> Das Sozialkonzept muss sich auf das gesamte Unternehmen des Aufstellers beziehen und sowohl den Aufsteller selber, als auch sein Personal erfassen. Es muss Regelungen über die Schulung des Personals, Hinweise auf Beratungsangebote sowie die Schaffung von Einschätzungsmöglichkeiten für die Spieler selbst zu ihrer

- 
- 17/11164, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 7.
- 523 *BT-Drs. 17/11164*, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 7.
- 524 *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 2, 10; *BT-Drs. 17/10961*, Anlage 2, Stellungnahme des Normenkontrollrats, S. 15 = *BR-Drs. 472/12*, Anlage zum Gesetzesentwurf der BReg. zum GewOÄndG vom 10.08.2012, S. 1; *BT-Drs. 17/10961*, Anlage 4, Gegenäußerung der BReg. zur Stellungnahme des BRates, S. 19; *BT-Drs. 17/11164*, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 2.
- 525 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 8f.; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 11f.
- 526 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 9; *BR-Drs. 472/1/12*, Ausschussempfehlungen zur Beschlussfassung durch den BRat vom 10.09.2012, S. 4; *BR-Drs. 472/2/12*, Antrag des Freistaates Bayern vom 18.09.2012; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzesentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12.

eigenen Gefährdung als wesentlichen Bestandteil beinhalten.<sup>527</sup> Der Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. hat bereits ein solches Sozialkonzept entwickelt und führt auch Schulungen hierzu durch. Weitere öffentlich anerkannte Institutionen, die derartige Konzepte gerade entwickeln, sind insbesondere Einrichtungen für Suchtfragen, -Hilfe und -Prävention.<sup>528</sup>

Die Änderungen traten am 01.09.2013 in Kraft.

#### d. Das Bestätigungserfordernis

§ 33c Abs. 3 GewO verlangt vor der Aufstellung des Spielgeräts die Einholung einer Bestätigung der zuständigen Behörde, dass der Aufstellungsort den Durchführungsvorschriften der SpielV entspricht. Diese soll hierin die Geeignetheit des Aufstellungsortes mit Blick auf die Voraussetzungen der §§ 1 und 2 SpielV bestätigen. Dies zielt auf die behördliche Übernahme der Verantwortung für die Eignung des Aufstellungsortes ab.<sup>529</sup> Auch die Bestätigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden. Gemäß Abs. 3 S. 4 darf der Aufsteller eines Spielgeräts mit Gewinnmöglichkeit nur solche Personen mit der Aufstellung dieser Spielgeräte beauftragen, die über einen Unterrichtsnachweis gemäß der neuen Abs. 2 Nr. 2 verfügen. Diesen Satz hat das GewOÄndG hinzugefügt. Er soll ebenfalls den bei der Evaluierung der fünften Novelle der SpielV festgestellten Mängeln bei den Kenntnissen zum Jugend- und Spielerschutz abhelfen.<sup>530</sup> Auch diese Änderung trat am 01.09.2013 in Kraft.

---

527 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 9; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 2, 12; *BT-Drs. 17/11164*, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 2.

528 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 9; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12; *BT-Drs. 17/11164*, Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zum Gesetzesentwurf der BReg. für das GewOÄndG, S. 2.

529 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 25; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33c GewO Rn. 14; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33c Rn. 49; *Meßerschmidt*, in: BeckOK GewO, § 33c Rn. 24ff.

530 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 9; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12; *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33c GewO Rn. 25; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 2ff.; *Lippert*, JA 2012, 124, 125; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2922; *Peters*, ZRP 2011, 134, 135; *Reeckmann*, ZFWG 2012, 255; *Wild*, ZFWG 2012, 247, 252; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260.

## 2. Andere Spiele im Sinne des § 33d Gewerbeordnung

§ 33 d GewO hat die Funktion einer Auffangvorschrift.<sup>531</sup> § 33d Abs. 1 statuiert ein Erlaubniserfordernis und reguliert den Erlaubnisinhalt. § 33d Abs. 2 nennt eine positive Erlaubnisvoraussetzung und Abs. 3 einen zwingenden Versagungsgrund. Abs. 4 normiert zwingende Rücknahme- und Widerrufsründe, Abs. 5 ermöglicht eine Widerrufsmöglichkeit nach dem Ermessen der Behörde. Die Novellierung des § 33d GewO stellt lediglich in diesem enthaltene Verweisungen richtig.<sup>532</sup> Auch diese Änderungen traten am 01.09.2013 in Kraft.

### a. Das Erlaubniserfordernis

§ 33d Abs. 1 S. 1 GewO normiert ein Erlaubniserfordernis für die gewerbsmäßige Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht bei der Erfüllung ihrer Voraussetzungen ein Anspruch.<sup>533</sup> Die gewerbsmäßige Veranstaltung anderer Spiele i. S. d. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO ohne die erforderliche Erlaubnis stellt gem. § 144 Abs. 1 lit. d) GewO eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einem Bußgeld bis zu EUR 5000,-- geahndet werden kann, § 144 Abs. 4 GewO. Andere Spiele i. S. d. § 33d sind nur solche, die weder Spielgeräte i. S. d. § 33c sind, noch – wegen des Anwendungsausschlusses in § 33h Nr. 3 GewO – Glücksspiele i. S. d. § 284 StGB darstellen. Somit fallen andere Spiele i. S. d. § 33d GewO bei Annahme eines einheitlichen Glücksspielbegriffs auch nicht in den Anwendungsbereich des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH.<sup>534</sup> Deswegen ist § 33d für die in dieser Arbeit behandelten öff. Glücksspiele nicht relevant. Der Vollständigkeit halber, und weil der Anwendungsbereich des § 33d auch andere Online-Spiele mit Gewinnmöglichkeit umfasst, erfolgt aber dennoch eine Erörterung.

### b. Geltung der Erlaubnis auch für Online-Spiele, aber keine Erlaubnisfähigkeit dieser

Für den Anwendungsbereich des § 33d GewO in Betracht kommen insbes. nicht öffentliche Glücksspiele, Geschicklichkeitsspiele und Gewinnspiele, und zwar unabhängig vom Vertriebsweg. Mithin gilt § 33d GewO auch für nicht öffentliche

---

531 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 3; *Kruis*, NVwZ 2012, 797, 800; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 4.

532 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 10; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12.

533 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 25; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 14; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenenspiel in Deutschland, 2009, S. 37.

534 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 2, 13f.; *Bolay*, ZfWG 2010, 88, 90ff.

Online-Glücksspiele, Online-Geschicklichkeits- sowie Online-Gewinnspiele.<sup>535</sup> Allerdings stellen die §§ 8a und 58 Abs. 4 RStV eine *lex specialis* zu § 33d GewO dar. Über den Rundfunk und das Internet verbreitete Geschicklichkeitsspiele fallen deswegen nur dann in den Anwendungsbereich des § 33d, wenn ihre Einsatzhöhe 50 Cent überschreitet.<sup>536</sup> Ferner sind andere Spiele nach § 5a SpielV i. V. m. der Anlage hierzu nicht erlaubnispflichtig.<sup>537</sup>

Geschicklichkeitsspiele mit Gewinnmöglichkeit, die über das Internet, den Rundfunk oder Telekommunikationsanlagen verbreitet werden, sind – soweit der Einsatz 50 Cent überschreitet – nicht erlaubnisfähig. Gem. § 4 SpielV dürfen andere Spiele i. S. d. § 33d, bei denen der Gewinn in Geld besteht, nur in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen veranstaltet werden. Gem. § 5 SpielV dürfen andere Spiele i. S. d. § 33d, bei denen der Gewinn in Waren besteht, nur auf Volksfesten etc. oder in Gaststätten mit Ausnahme von Trinkhallen, Speiseeiswirtschaften, Milchstuben und Gaststätten auf Sportplätzen, in Sporthallen u. Jugendeinrichtungen etc. veranstaltet werden.<sup>538</sup> Jedoch gilt bei Online-Geschicklichkeitsspielen von Veranstaltern aus EU-Staaten gem. § 3 Abs. 2 TMG grds. das Recht des Herkunftsstaates.<sup>539</sup>

---

535 H.M.: *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 2, 5; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 3, 13ff.; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 5. A.A.: *Bolay*, ZfWG 2010, 88, 90ff.; *Marcks*, in: Landmann Rohmer, GewO, § 33d Rn. 8; *Spindler*, K & R 2010, 450, 454ff., 457.

536 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 15; *Bolay*, ZfWG 2010, 88f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 17.

537 *Marcks*, in: Landmann Rohmer, GewO, § 33d Rn. 7. Turniermäßige oder auf kurze Zeit angelegte Geschicklichkeitsspiele, Ausspielungen sowie Jahrmaktspielgeräte für Spiele, die auf Volksfesten, Schützenfesten oder ähnlichen Veranstaltungen, Jahrmärkten oder Spezialmärkten veranstaltet werden, turniermäßige oder auf kurze Zeit angelegte Geschicklichkeitsspiele darüber hinaus auch in Gaststätten. Bei den auf kurze Zeit angelegten Geschicklichkeitsspielen und Ausspielungen dürfen die Gesteungskosten eines Gewinns höchstens 60 Euro betragen. Bei den turniermäßigen Geschicklichkeitsspielen darf das Teilnehmerentgelt 15 Euro nicht übersteigen.

538 H.M.: *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 16ff.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 5, § 4 SpielV Rn. 1, § 5 SpielV Rn. 1; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 15f. A.A.: *Bolay*, ZfWG 2010, 88, 90ff.; *Marcks*, in: Landmann Rohmer, GewO, § 33d Rn. 8; *Spindler*, K & R 2010, 450, 454ff., 457.

539 *Bolay*, ZfWG 2010, 88, 90ff.; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 15; *Raitz von Frenzt/Masch*, ZUM 2006, 189, 197.

c. Erlaubnisinhalt

Veranstalter ist, wer das Unternehmerrisiko trägt. Erlaubnispflichtig ist die konkrete Veranstaltung eines bestimmten anderen Spiels an einem bestimmten Ort.<sup>540</sup> Gem. Abs. 1 S. 2 kann die Erlaubnis befristet erteilt und zu den gleichen Zwecken wie bei § 33c auch nachträglich mit Auflagen verbunden werden. Darüber hinaus ist die Aufnahme von Auflagen möglich, um die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung erst zu schaffen oder wieder herzustellen.<sup>541</sup>

d. Die Erlaubnisvoraussetzungen

Erlaubnisvoraussetzung ist gem. § 33d Abs. 2 GewO eine – nicht personenbezogene – Unbedenklichkeitsbescheinigung des Bundeskriminalamts. Deren Erteilung richtet sich nach der SpielV. Bei serienmäßig hergestellten Spielen reicht der Abdruck einer Unbedenklichkeitsbescheinigung.<sup>542</sup> Gem. § 33e Abs. 1 GewO ist die Unbedenklichkeitsbescheinigung zwingend zu versagen, wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet. Das BKA kann sie ferner nach seinem Ermessen versagen, wenn der Veranstalter das Spiel durch Veränderung der Spielbedingungen oder durch Veränderung der Spieleinrichtung mit einfachen Mitteln als Glücksspiel veranstalten kann. Abs. 1 S. 3 nennt Beispiele, wann dieser optionale Versagungsgrund insbes. vorliegt. Unter die Nr. 1 fallen auch Pokerturniere in der Variante Texas Hold'em, wenn man diese mit der Rechtsprechung lediglich mangels Forderung eines Entgelts für den Erwerb einer Gewinnchance nicht als Glücksspiel einstuft, oder auch, wenn man diese mit der Literatur als Geschicklichkeitsspiele ansieht. Denn der Veranstalter hat es in der Hand, die Spielregeln einfach und schnell zu ändern, so dass er ein Entgelt für den Erwerb einer Gewinnchance fordern, aber auch die Spielvariante ändern, und somit aus einem Gewinn- bzw. Geschicklichkeitsspiel ein Glücksspiel machen kann. Pokerturniere sind daher, wenn sie nicht von vorneherein Glücksspiel darstellen, gem. § 33d GewO genehmigungsbedürftig, aber nicht genehmigungsfähig.<sup>543</sup> § 33e Abs. 2

---

540 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 8; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 8; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 19f.; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 11.

541 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 9f.; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 24; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 13.

542 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 11; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 26; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 15.

543 BVerwG, Urteil vom 22.01.2014 – Az. 8 C 26.12 – „Pokerturnier in der Variante Texas Hold'em“, Rn. 19f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 5.



regelt die Rücknahme und den Widerruf der Unbedenklichkeitsbescheinigung, nach Abs. 3 kann diese auch nur befristet erteilt, sowie mit Auflagen versehen werden.

Gem. § 33d Abs. 3 GewO dürfen der Antragsteller und der Betriebsinhaber, in dessen Betrieb die Veranstaltung stattfinden soll, nicht unzuverlässig sein. Die Unzuverlässigkeit ist ebenso zu beurteilen, wie bei § 33c GewO. Die Regelbeispiele des dortigen Abs. 2 Nr. 1 HS. 2 gelten entsprechend.<sup>544</sup> Das Erfordernis des Unterrichtungsnachweises sowie der Verfügung über ein Sozialkonzept gilt für die Steller eines Antrags nach § 33d GewO nicht, da die anderen Spiele i. S. d. § 33d GewO keine öffentlichen Glücksspiele sind. Ferner müssen die Voraussetzungen der SpielV erfüllt sein.<sup>545</sup>

#### *e. Rücknahme und Widerruf*

Nach Abs. 4 muss die Erlaubnis zwingend zurückgenommen werden, wenn bei ihrer Erteilung nicht bekannt war, dass der Antragsteller oder der Betriebsinhaber unzuverlässig sind. Die Erlaubnis ist zwingend zu widerrufen, wenn die Unzuverlässigkeit des Antragstellers oder Betriebsinhabers nachträglich eingetreten ist, das Spiel abweichend von den genehmigten Bedingungen veranstaltet wird oder die Unbedenklichkeitsbescheinigung zurückgenommen oder widerrufen worden ist. Abs. 5 ermächtigt die Erlaubnisbehörde, die Erlaubnis nach ihrem Ermessen zurückzunehmen, wenn der Erlaubnisinhaber gegen in ihr enthaltene Auflagen oder § 6 JuSchG verstoßen hat. Die § 48 und § 49 VwVfG sind zusätzlich anwendbar.<sup>546</sup>

### *3. § 33i Gewerbeordnung, Spielhallen und ähnliche Unternehmen*

§ 33i Abs. 1 statuiert ein Erlaubniserfordernis und reguliert den Erlaubnisinhalt. § 33i Abs. 2 regelt Versagungsgründe.

#### *a. Die Erlaubnispflicht*

Nach § 33i Abs. 1 S. 1 ist der gewerbsmäßige Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten i. S. d. § 33c Abs. 1 S. 1 GewO oder der Veranstaltung anderer Spiele i. S. d. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO dient, erlaubnispflichtig. Der Spielhallenbegriff ist

---

544 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33d GewO Rn. 10; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33d GewO Rn. 12; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 29; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 17.

545 Das heißt, die Spiele müssen in den in §§ 4 und 5 SpielV genannten Orten stattfinden. Gemäß § 4 sind in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen höchstens drei andere Spiele zulässig. Außerdem sind Anforderungen an den Betrieb der anderen Spiele nach den §§ 6 und 8 bis 10 einzuhalten.

546 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33d Rn. 41ff., 45; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33d Rn. 21.

räumlich zu verstehen, wobei betriebsbezogene Aspekte zu berücksichtigen sind. Entscheidend ist, ob der Raum nach seinem Gesamteindruck durch den Spielbetrieb geprägt und deswegen geeignet ist, das typische Spielhallenflair zu vermitteln. Das Aufstellen d. Spielgeräte oder das Veranstellen anderer Spiele muss eindeutig im Vordergrund stehen.<sup>547</sup> Online-Spielhallen fallen nicht unter § 33i GewO. Sie sind auch keine ähnlichen Unternehmen in dessen Sinne.<sup>548</sup>

Die EU-Kommission hält die Gleichbehandlung von Spielhallen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspiele aufgestellt sind, mit denjenigen, in denen Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt sind, hinsichtlich der Erlaubnispflicht für unverhältnismäßig. Sie ist der Meinung, der Jugendschutz könne auch auf andere Weise sichergestellt werden, bspw. durch die Verwendung von Filterprogrammen sowie die Durchführung von Alterskontrollen, und verstoße daher gegen Art. 9 der Dienstleistungsrichtlinie. Deswegen leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Um diesen Bedenken der EU-Kommission Rechnung zu tragen, beseitigte das GewOÄndG die Erlaubnispflicht für Einrichtungen, in denen ausschließlich Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt sind. Dies betrifft insbes. Internetcafés.<sup>549</sup> Gemäß Art. 7 Abs. 4 GewOÄndG trat diese Änderung bereits am Tag nach dessen Verkündung, mithin am 12.12.2012, in Kraft. Unternehmen, in denen Unterhaltungsspiele im Vordergrund stehen, die aber auch in einer geringeren Anzahl Geldspielgeräte betreiben, sind jedoch nicht von der Erlaubnispflicht befreit. Sie sind ähnliche Unternehmen i. S. d. § 33i Abs. 1 S. 1 GewO. Die Gleichstellung von ähnlichen Unternehmen soll eine Umgehung der Erlaubnispflicht verhindern. Nach der Entstehungsgeschichte sowie dem Sinn und Zweck der Norm beziehen sich die Begriffe „ausschließlich oder überwiegend“ somit nicht auf das zahlenmäßige Verhältnis von Geldspielgeräten und Unterhaltungsspielgeräten, sondern auf den Unternehmenszweck. Die Formulierung soll ausdrücken, dass der Betrieb von Spielhallen sowie die Erbringung von Nebenleistungen wie bspw. das Anbieten von gastronomischen Leistungen auch im selben Raum zulässig sind. Ein baulich

---

547 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33i GewO Rn. 10ff.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 5; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 10ff., 16; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 6, 8.

548 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33i GewO Rn. 12; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 11.

549 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33i GewO Rn. 13ff.; *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 10; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 1, 10, 12; *BT-Drs. 17/10961*, Anlage 2, Stellungnahme des Normenkontrollrats, S. 15 = *BR-Drs. 472/12*, Anlage zum Gesetzentwurf der BReg. zum GewOÄndG vom 10.08.2012, S. 1; *DIP21 Extrakt*, ID: 17-46756, Inhaltsangabe; *Schramm*, GewArch 2013, 244, 244f.

abgegrenzter Raum zur Erbringung der Nebenleistungen ist daher nicht erforderlich. Entscheidend ist, ob aufgrund der Zahl und räumlichen Konzentration von Spielmöglichkeiten eine spielannimierende Atmosphäre, die auch zur Nutzung der Geldspielgeräte anregt, besteht.<sup>550</sup>

Für Spielhallen oder ähnliche Unternehmen bedarf der Erlaubnis, wer das unternehmerische Risiko trägt. Personenidentität mit dem Aufsteller der Spielgeräte oder Veranstalter anderer Spiele ist nicht erforderlich.<sup>551</sup> Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht ein Anspruch, wenn keine Versagungsgründe i. S. d. Abs. 2 vorliegen.<sup>552</sup> Sie ist an bestimmte Personen u. Räume gebunden und deswegen nicht übertragbar.<sup>553</sup> Eine Befristung und die Aufnahme von Auflagen bzw. deren auch nachträgliche Änderung oder Ergänzung sind gem. Abs. 1 S. 2 zu denselben Zwecken, wie bei §§ 33c Abs. 1 S. 2 und 33d Abs. 1 S. 2 zulässig. Für die Rücknahme oder den Widerruf gelten die §§ 48 u. 49 VwVfG.<sup>554</sup> Der gewerbsmäßige Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens i. S. d. § 33i Abs. 1 S. 1 GewO ohne die erforderliche Erlaubnis stellt gem. § 144 Abs. 1 lit. d) GewO eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einem Bußgeld bis zu EUR 5000,-- geahndet werden kann, § 144 Abs. 4 GewO.

#### *b. Versagungsgründe*

Nach § 33i Abs. 2 Nr. 1 ist die Erlaubnis zwingend zu versagen, wenn der Antragsteller oder der Rauminhaber oder der Aufsteller der Spielgeräte oder der Veranstalter der anderen Spiele unzuverlässig sind.<sup>555</sup> Diese Beschränkung des Verweises in § 33i Abs. 2 Nr. 1 GewO auf den Erlaubnisversagungsgrund der Unzuverlässigkeit brachte das GewOÄndG und trägt den veränderten Gesetzgebungskompetenzen Rechnung, die für die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen sowie die damit verbundenen personen- und ortsgebundenen Anforderungen mittlerweile bei den

---

550 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 19; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 11; *Schramm*, *GewArch* 2013, 244, 245.

551 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, *Glücksspielrecht*, § 33i GewO Rn. 10; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 24; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 18.

552 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, *Glücksspielrecht*, § 33i GewO Rn. 12; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 35; *Lippert*, *JA* 2012, 124, 125; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 29; *Reeckmann*, *Gewerbliches Automatenpiel in Deutschland*, 2009, S. 37.

553 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, *Glücksspielrecht*, § 33i GewO Rn. 12; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 39; *Lippert*, *JA* 2012, 124, 125; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 21.

554 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, *Glücksspielrecht*, § 33i GewO Rn. 13; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 55; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 21.

555 *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, *Glücksspielrecht*, § 33i GewO Rn. 18; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, *Gewerbeordnung*, § 33i Rn. 58; *Meßerschmidt*, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 30.

Ländern liegen. Die Beibehaltung des Verweises auf den gesamten § 33c Abs. 2 hätte die Versagungsgründe ausgeweitet, was seit der Föderalismusreform nicht mehr statthaft ist.<sup>556</sup> Die Änderung des § 33i Abs. 1 ist nur deswegen möglich, weil es sich hierbei um eine Teilaufhebung der Erlaubnispflicht handelt. Der Bund bleibt weiterhin dazu berechtigt, Teilaufhebungen von Gesetzen vorzunehmen, für deren Erlass er nicht mehr zuständig ist. Er darf nur keine neuen Gesetze mehr zu weggefallenen Kompetenztiteln erlassen.<sup>557</sup> Beide Änderungen traten nach Art. 7 Abs. 1 GewOÄndG zum 01.09.2013 in Kraft.

Nach Abs. 2 Nr. 2 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume wegen ihrer Beschaffenheit od. Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügen. Gemeint sind polizeiliche Anforderungen jeder Art, bspw. bau- od. feuerpolizeiliche Gefahren.<sup>558</sup> Das Beschaffenheitskriterium betrifft die Sicherheit der Gäste und des Personals, und soll die Existenz von Fluchtwegen, sanitären Einrichtungen, einer ausreichenden Belüftung und sonstiger sicherheitsrelevanter Erfordernisse gewährleisten.<sup>559</sup> Das Kriterium der Lage betrifft die Umgebung der Spielhalle. Von Bedeutung sind diesbzgl. vor allem bauplanungs- u. bauordnungsrechtliche Belange.<sup>560</sup>

Nach Abs. 2 Nr. 3 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn der Betrieb des Gewerbes eine Jugendgefährdung, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. BImSchG oder sonst eine unzumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öff. Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt. Vorschriften zum Jugendschutz statuiert § 6 Abs. 1 JuSchG.<sup>561</sup> Das Merkmal der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs soll die in wirtschaftlichem Sinne ausbeuterische Ausnutzung eines durch übersteigerte Gewinnerwartung geschaffenen Anreizes, unverhältnismäßige Verlustrisiken einzugehen,

---

556 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 11; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 10, 12f.; hierzu sogleich unter III.

557 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 6f.; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 10.

558 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 19; *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 59; *Meßerschmidt*, in *BeckOK GewO*, § 33i Rn. 31.

559 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 19; *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 61.

560 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 19; *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 62; *Meßerschmidt*, in *BeckOK GewO*, § 33i Rn. 31.

561 *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 21; *Ennuschat*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 64; *Meßerschmidt*, in *BeckOK GewO*, § 33i Rn. 32.

verhindern.<sup>562</sup> Ob schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten sind, richtet sich nach § 3 Abs. 1 BImSchG. Zu den öff. Einrichtungen, für die unzumutbare Belästigungen verhindert werden sollen, gehören bspw. Schulen, Kirchen, Krankenhäuser, Einrichtungen der Jugendwohlfahrt und der öff. Fürsorge.<sup>563</sup>

#### 4. § 33f GewO, Ermächtigungsgrundlage zugunsten des Bundeswirtschaftsministeriums

Die Ermächtigungsgrundlage zugunsten des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) zum Erlass der SpielV erfuhr durch das GewOÄndG eine Ergänzung um eine Ermächtigungsgrundlage für die Einführung einer zunächst personenungebundenen und damit übertragbaren Spielerkarte. Diese Spielerkarte muss der Spieler als Identifikationsmittel einsetzen, um den Spielbeginn überhaupt erst zu ermöglichen.<sup>564</sup>

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme beantragt, bereits jetzt als zusätzliche Alternative eine Ermächtigungsgrundlage für eine personengebundene, und damit nicht übertragbare Spielerkarte in Gestalt des neuen Personalausweises und des elektronischen Aufenthaltstitels (nachfolgend gemeinsam als „**elektronischer Identitätsausweis**“ bezeichnet) zu schaffen. Es sei nicht auszuschließen, dass ein Spieler mehr als eine personenungebundene Spielerkarte erhält und damit mehrere Geldspielgeräte bespielen kann. Dies widerspräche dem Zweck der Einführung der Spielerkarte, nämlich dem Spielerschutz. Außerdem sei die Verifikation der Volljährigkeit des Karteninhabers bei personenungebundenen Spielerkarten nicht gleichermaßen effektiv gewährleistet, wie durch einen elektronischen Identitätsausweis. Die datenschutzrechtliche und technische Prüfung sei bei dem elektronischen Identitätsausweis bereits abgeschlossen und die technische Infrastruktur für dessen Verwendung zu Zwecken der Altersverifikation bestünde bereits. Außerdem würde dies die Einschaltquote für den elektronischen Identitätsnachweis, der bislang lediglich bei 28,5% der rund 14,7 Mio. Inhaber eines neuen Personalausweises liegt, nach Auffassung des Bundesrates erhöhen.<sup>565</sup> Dem schließt sich das Land NRW in seinem Antrag zum Entwurf des Änderungsgesetzes an.<sup>566</sup>

---

562 Dietlein/Hüsken, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 22; Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 67.

563 Dietlein/Hüsken, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33i GewO Rn. 23; Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 71; Meßerschmidt, in BeckOK GewO, § 33i Rn. 33.

564 BR-Drs. 472/12, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 10; BT-Drs. 17/10961, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12.

565 BR-Drs. 472/1/12, Ausschussempfehlungen zur Beschlussfassung durch den BRat vom 10.09.2012, S. 5; BR-Drs. 472/12 (Beschluss), S. 3f.

566 BR-Drs. 472/3/12, Antrag des Landes NRW vom 19.09.2012 zum Entwurf des GewOÄndG, S. 1f.

Dem setzt aber die Bundesregierung entgegen, dass sie prüft, ob und inwieweit der elektronische Identitätsausweis künftig eingesetzt werden kann. Wegen der grundrechtlichen und datenschutzrechtlichen Relevanz müssten aber vor Erlass einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage die damit zusammenhängenden datenschutzrechtlichen und technischen Fragen geklärt sein, die über diejenigen beim elektronischen Identitätsausweis hinausgingen. Vor dieser Klärung müsse die Ermächtigungsgrundlage auf personenungebundene Spielerkarten beschränkt bleiben. Die Bundesregierung verspricht aber, die für die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte in Form des elektronischen Identitätsausweises notwendigen Untersuchungen zügig anzugehen. Außerdem müssten auch diejenigen, die noch keinen elektronischen Identitätsausweis besitzen, sowie ausländische Spieler Zugang zu Geldspielgeräten haben.<sup>567</sup>

SH hat Anfang Dezember 2012 auf Grundlage des GlüG SH eine personenungebundene und damit nicht übertragbare Kundenkarte für Spielteilnehmer an Sportwetten eingeführt. Diese Kundenkarten sind von den Wettanbietern auszugeben.<sup>568</sup>

Das Symposium der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim befürwortet eine personenungebundene Spielerkarte, wenn der Name des Spielers nicht auf der Karte gespeichert, sondern nur bei einer amtlichen Stelle hinterlegt ist, und jeder Spieler nur einen binären Code zugeteilt erhält. Das Symposium forderte, dass der Spielernamen nur bei der Erteilung des binären Codes mit diesem verknüpft, und der Schlüssel nur einer amtlichen Stelle bekannt sein und streng vertraulich behandelt werden sollte.<sup>569</sup>

Ferner ergänzte das GewOÄndG den § 33f um eine Ermächtigung für die Regelung der Details der Unterrichtungspflicht.

Außerdem machte das GewOÄndG das Bundesgesundheitsministerium zusätzlich zum Bundesinnenministerium und Bundesfamilienministerium zum Einvernehmensressort beim Erlass und der Änderung der SpielV.<sup>570</sup>

Alle Änderungen des § 33f. GewO traten gemäß Art. 7 Abs. 4 GewOÄndG am Tag nach dessen Verkündung, mithin am 12.12.2012, in Kraft.

---

567 *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12, *BT-Drs. 17/10961*, Anlage 4, Gegenäußerung der BReg. zur Stellungnahme des BRates, S. 19; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 14.

568 *Giebler*, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 3250 vom 07.12.2012.

569 *Klebs*, Pressemitteilung der Universität Hohenheim zum Glücksspiel-Symposium 2012 vom 22.10.2012.

570 *BR-Drs. 472/12*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 10; *BT-Drs. 17/10961*, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 12.

## 5. Ordnungswidrigkeiten nach § 144 Gewerbeordnung

Das GewOÄndG schaffte durch eine Neufassung des § 144 Abs. 2 Nr. 1 GewO einen Ordnungswidrigkeitentatbestand nicht nur für Zuwiderhandlungen gegen die SpielV selber, sondern auch für Zuwiderhandlungen gegen vollziehbare Anordnungen, die die zuständige Behörde aufgrund der SpielV erlassen hat, soweit die SpielV für den betroffenen Tatbestand auf den § 144 GewO verweist. Durch eine Änderung des Abs. 4 erfolgte eine Verdoppelung der Bußgelder bei solchen Verstößen von 2500 auf 5000 Euro.<sup>571</sup> Ferner ist jetzt eine Zuwiderhandlung gegen das Gebot der Beschäftigung sachkundigen Personals des neuen § 33c Abs. 3 S. 4 GewO gemäß einer neuen § 144 Abs. 2 Nr. 4a GewO ebenfalls eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit. Auch in diesem Fall soll das Bußgeld 5000 Euro betragen.<sup>572</sup> Diese Novellierungen traten gemäß Art. 7 Abs. 3 GewO-ÄndG am 02.01.2012 in Kraft.

## II. Die Novellierung der Spielverordnung

Nach mehreren nicht zum Erfolg führenden Entwürfen<sup>573</sup> des BMWi für eine sechste Novelle der SpielV (nachfolgend als „*die Novelle*“ bezeichnet) hat der Bundesrat schließlich dem Entwurf vom 23.05.2013 unter Maßgabe zusätzlicher Änderungen am 05.07.2013 zugestimmt.<sup>574</sup> Allerdings befürchtete die Bundesregierung Vollzugsprobleme bei der Bauartzulassung von Spielgeräten nach den Maßgaben des Bundesrates. Außerdem war sie lange der Ansicht, dass der Bundesratsbeschluss in sich widersprüchlich und inkonsistent ist. Ferner hatte sie hinsichtlich mehrerer der vom Bundesrat geforderten Änderungen verfassungsrechtliche Bedenken. Deswegen prüfte das BMWi noch bis zum 20.06.2014 die Realisierbarkeit des Bundesratsbeschlusses<sup>575</sup>. An diesem Tag einigte sich der (damalige) Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel schließlich doch noch mit den Ländern und den anderen beteiligten Bundesministerien auf den Maßgabebeschluss des Bundesrates. Der Entwurf in der Form des Maßgabebeschlusses des Bundesrates befand sich sodann seit dem 20.06.2014 bei der EU-Kommission zur Notifizierung. Am 15.10.2014 beriet das Bundeskabinett hierüber, und verabschiedete sie.<sup>576</sup> Die Veröffentlichung der

---

571 BR-Drs. 472/12, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 6, 11; BT-Drs. 17/10961, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 10, 13.

572 BR-Drs. 472/12, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, S. 11; BT-Drs. 17/10961, Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, S. 13.

573 Entwürfe vom 08.02.2012 sowie vom 24.04.2012.

574 BRat Drucksache 437/13 vom 05.07.2013.

575 Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Heitzer vom 05.09.2013 auf die Frage der Abgeordneten Angelika Graf, BT-Drs. 17/14712, S. 41, Nr. 57.

576 BMWi, Pressemitteilung vom 24.06.2014; *dass.*, Pressemitteilung vom 15.10.2014; *dass.*, Unterseite Mittelstandspolitik Gewererecht; *Stracke*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114632 vom 04.07.2014; *Szent-Ivanyi*, Berliner Zeitung, Artikel vom 22.06.2014.

sechsten Novelle der SpielV im Bundesgesetzblatt erfolgte am 10.11.2014.<sup>577</sup> Die Änderungen der Novelle sollen der Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes dienen, den Glücksspielcharakter der Gewinnspielautomaten schwächen sowie den Unterhaltungscharakter wieder stärken.<sup>578</sup>

Die Novelle realisiert viele der Forderungen der Politik, Wissenschaft u. Literatur zur Rückführung des gewerblichen Automatenspiels hin zu bloßem Unterhaltungsspiel.<sup>579</sup> Sie reduziert die zulässige Höchstzahl der in Gaststätten sowie Spielhallen, die alkoholische Getränke zum Verzehr an Ort u. Stelle verkaufen, zulässigen Spielgeräten.<sup>580</sup> Der Bundesrat sorgte mit seinem Maßgabebeschluss zusätzlich für ein Verbot des Aufstellens von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben, die nur alkoholfreie Getränke, unentgeltliche Kostproben, zubereitete Speisen oder i. V. m. einem Beherbergungsbetrieb Getränke oder zubereitete Speisen an Hausgäste ausgeben. Dies diene dazu, Umgehungsversuche im Zusammenhang mit der sogenannten „Mikrogastronomie“ vorzubeugen, stärke den Vollzug und trage dazu bei, die

---

577 BGBl. 2014 Teil I Nr. 50, S. 1678ff. Die meisten der Änderungen traten am Tag nach Ihrer Verkündung in Kraft, einige 6 Monate nach der Verkündung. Manche Änderungen treten aber auch erst am 10.11.2015, resp. am 10.02.2016, die letzten am 10.11.2019 in Kraft. (Es folgte ferner eine siebte Novelle vom 8.12.2014, die am 13.12.2014 in Kraft trat, mit einer Datumskorrektur bei der Geräteleaufzeit sowie der Streichung der Deckelung der Gebühren für die Prüfung der Spielgeräte.)

578 Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 1; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 1; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 1; BMWi, Pressemitteilung vom 24.06.2014; *dass.*, Unterseite Mittelstandspolitik Gewerberecht; *Stracke*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114632 vom 04.07.2014; *Szent-Ivanyi*, Berliner Zeitung, Artikel vom 22.06.2014.

579 *Antrag von Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag*, Bayerischer Landtag Drs. 16/8107 vom 24.03.2011; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 4; *Antrag des Landes NRW vom 19.09.2012*, BR-Drs. 472/3/12; *Bühninger/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel/Sassen*, Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 2011, Folie 37; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 1ff., 20; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 11, 25, 41.

580 Damit setzt sie die Rechtsprechung des BVerwG um, nach der die Aufstellung von Geld- oder Warenspielgeräten nur in solchen Schank- und Speisewirtschaften zulässig ist, die durch den Schank- und Speisebetrieb geprägt sind, und nicht überwiegend anderen Zwecken dienen. Die Bewirtungsleistung muss im Vordergrund stehen, die Spielgeräte dürfen nur einen Annex hierzu bilden: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 13; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 16; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 17.



unkontrollierte Ausbreitung von Geldspielgeräten einzudämmen.<sup>581</sup> Die Novelle verbessert den Jugendschutz durch das Verlangen von zusätzlichen technischen Maßnahmen bei allen Spielgeräten in Gaststätten u. Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher erheblich.<sup>582</sup> Sie setzt die Spielpause für mind. fünf Minuten nach einer Stunde Spielbetrieb durch ein Verbot von jeglichen Spielvorgängen und Animationen in dieser Zeit effektiver durch und sämtliche Gewinne werden bis auf den letzten Cent ausgezahlt.<sup>583</sup> Sie führt eine völlige Nullstellung der Geräte nach drei Stunden Spielzeit ein,<sup>584</sup> senkt den Maximalbetrag in Geldspeichern auf die geforderten 10 Euro und verbietet Risikotasten.<sup>585</sup> Außerdem begrenzt die Novelle

---

581 Bundesrat Drucksache 437/13 vom 05.07.2013, S. 2f.

582 Zukünftig müssen die Gewerbetreibenden bei allen in Gasthäusern sowie in Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach dem RennwLottG aufgestellten Geldspielgeräten durch ständige Aufsicht und durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geräten das Spielen durch Kinder u. Jugendliche verhindern. Bisher sind zusätzliche technische Maßnahmen nur vorgeschrieben, wenn drei Spielgeräte in einer Gaststätte aufgestellt sind. Bei nur ein od. zwei Spielgeräten in einer Gaststätte reichte bisher eine ständige Aufsicht aus: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 14; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 25; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 27.

583 Auch diese Änderung entstand erst auf Betreiben des Bundesrates, der hiermit einer der Hauptforderungen der Wissenschaft nachkommt: Bundesrat Drucksache 437/13 vom 05.07.2013, S. 4f.; *Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel/Sassen*, Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der SpielV, 2011, Folie 37. Damit Spieler zur Ruhe kommen und ihre Entscheidung zum Weiterspielen überdenken können, sei es zwingend erforderlich, dass alle Geldbeträge restlos ausgezahlt werden. Ansonsten bliebe eine „Bindung“ des Spielers zum Automaten bestehen. Die Änderung dient dem Ziel, das Suchtpotential der Spielautomaten durch die Stärkung ihres Charakters als Unterhaltungsspiele sowie die Zurückdrängung des Glücksspielcharakters zu minimieren.

584 Nach dem Entwurf des BMWi hätte sich die Spielunterbrechung in Zuständen mit Gewinnerwartung um maximal 30 Minuten verzögern dürfen. In diesem Fall hätte das Spielgerät aber keine Einsätze mehr annehmen dürfen. Der Bundesrat strich in seinem Beschluss diese Verzögerungsmöglichkeit. Diese sei aus Spielerschutzgründen nicht akzeptabel: Bundesrat Drucksache 437/13, S. 7. Diese Maßnahme soll eine Dauerbespielung der Spielgeräte in der Hoffnung, bereits erlittene Verluste zurückzugewinnen, verhindern und den Spieler dazu veranlassen, sein Spielverhalten zu überdenken: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 1 lit. B. Nr. 1; 10, 17f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 1 lit. B. Nr. 1, 13f., 21; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 1 lit. B. Nr. 1, 13, 22.

585 Hiermit können die Spieler die gesamte Summe des Einsatzspeichers auf einmal abrufen und hierdurch die vorgeschriebenen Höchsteinsätze überschreiten.

die Durchschnittsverluste deutlich auf 20 Euro.<sup>586</sup> Die Bauartzulassung erfährt eine Limitierung ihrer Dauer, ebenso wie die maximal zulässige Aufstellzeit.<sup>587</sup> Die

---

Das Totalverbot von Risikotasten führte erst der Bundesrat in die Novelle ein. Die Risikotaste ermögliche das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geldgewinnspielgeräte und sei daher mit dem Ziel der Spielsuchtbekämpfung unvereinbar. Ferner widerspreche die Ermöglichung eines Spiels ohne Zutun des Spielers dem Unterhaltungscharakter des gewerblichen Automatenspiels: Bundesrat Drucksache 437/13, S. 8f. Nach dem Entwurf des BMWi sollten die Spieler nur noch 2,30 Euro auf einmal, anstatt bisher den kompletten Geldspeicher, einsetzen können. Dies entspricht dem zulässigen Höchsteinsatz pro Spiel. Nach dem Willen sowohl des BMWi, als auch des BRates soll diese Maßnahme das Spielen an mehreren Geldspielgeräten gleichzeitig weiter eindämmen.

586 Von bisher 33 Euro.

587 Die Novelle verkürzt die Bauartzulassung für Geldspielgeräte von den bisher – zwar nicht vorgeschriebenen aber üblichen – eineinhalb bis zweieinhalb Jahren auf zunächst ein Jahr. Danach ist eine Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr möglich. Bei der Prüfung, ob die Bauart die vorgeschriebenen Anforderungen weiterhin erfüllt, sind neue Erkenntnisse bspw. über Software-Schwachstellen und neue Manipulationstechniken zu berücksichtigen. Durch diese Maßnahme will das BMWi die Früherkennung von Fehlentwicklungen stärken und schneller hierauf reagieren können: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 1 lit. B. Nr. 6, 10, 15; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 1 lit. B. Nr. 6, 13f., 18; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 2 lit. B. Nr. 6., 13f., 19f. Die Novelle begrenzt die maximale Aufstelldauer von Nachbaugeräten bei Geldspielgeräten auf insgesamt vier Jahre. Eine Verlängerung der Aufstellzeit ist nicht möglich. Diese maximal vierjährige Aufstelldauer entspricht der üblichen Abschreibungspflicht sowie der tatsächlichen Aufstelldauer für Geldspielgeräte. Sie dient als eine präventive Manipulationsschutzmaßnahme. Die heutigen Geldspielgeräte sind softwaregesteuert. Diese Software benötigt Updates, um Fehler und Schwachstellen zu beheben, die aber bei bereits aufgestellten Geräten oft nicht erfolgen, was diese manipulationsanfällig macht: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 19f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 23; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 24f. Gemäß der Neufassung muss der Aufsteller sein Spielgerät spätestens 24 Monate nach dem im Zulassungszeichen angegebenen Aufstellungsbeginn, mithin nach der Hälfte der neuen maximal zulässigen Aufstellzeit, einmalig auf seine Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart auf seine Kosten überprüfen lassen. Die Verpflichtung zur wiederholten Prüfung nach weiteren 24 Monaten entfällt aufgrund der neuen Begrenzung der maximal zulässigen Aufstellzeit. Nach der neuen Fassung muss der Aufsteller ein Geld- oder Warenspielgerät unverzüglich aus dem Verkehr ziehen, das in seiner ordnungsgemäßen Funktion gestört ist, das nicht mehr der von der PTB veröffentlichten Bauart entspricht, dessen Spiel- oder Gewinnplan nicht leicht zugänglich ist, das nicht gemäß Abs. 1 nach 24 Monaten geprüft

Novelle verbietet ausdrücklich das illegale „Vorheizen“ sowie Gewinnaussichten, deren Gegenwert in Geld 300 Euro übersteigt. Das hoch gefährliche Punkte-spiel wird komplett verboten.<sup>588</sup> Die Maximalverluste pro Stunde erfahren eine

---

wurde oder dessen maximal zulässige Aufstelldauer abgelaufen ist: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 17; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 22.05.2013, S. 18. Durch diese Maßnahmen will das BMWi die Früherkennung von Fehlentwicklungen stärken und schneller hierauf reagieren können: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 1 lit. B. Nr. 6, 10f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 1 lit. B. Nr. 6, 13f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 2 lit. B Nr. 6., S. 13f.

588 Die PTB untergrub die dem Spielerschutz dienenden gerätebezogene Anforderungen für eine Bauartzulassung teilweise durch ihre Zulassungspraxis: *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 13 SpielV Rn. 1; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 17; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 20; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 21. Sie genehmigte Spielgeräte trotz Risikotasten. Außerdem erlaubte sie Spielgeräte mit Punktesystemen, bei denen nicht mehr um Euros gespielt wird, sondern um Punkte, wodurch die Spieler höhere Gewinne oder Verluste erzielen konnten, als nach § 13 SpielV zulässig, oder zumindest bei diesen subjektiv der Eindruck hiervon entstand: *Bericht des BMWi zur Evaluierung der fünften Novelle der SpielV vom 06.12.2010*, S. 23ff.; *Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel/Sassen*, Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der SpielV, 2011, Folie 21, 27; *Peters*, ZRP 2011, 134, 136; *Reeckmann*, Gewerbliches Automaten-spiel in Deutschland, 2009, S. 23f. Das Punktespiel hat deswegen zu neuen, nicht ausdrücklich in der SpielV geregelten Spielanreizen sowie zu illegalen Praktiken geführt, u. a. zum sogenannten „Vorheizen“. Betreiber von Gaststätten und Spielhallen luden die Spielgeräte vor Beginn des Spiels durch den Spieler mit Punkten auf, und zahlten Punktgewinne illegal sofort auch über die vorgegebenen Höchstgrenzen hinaus aus: *Bericht des BMWi zur Evaluierung der Novelle der SpielV vom 06.12.2010*, S. 23ff.; *Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel/Sassen*, Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der SpielV, 2011, Folie 22, 25, 27, 33; *Dietlein/Hüsken*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 13 SpielV Rn. 16. Das Bundeswirtschaftsministerium hat hierauf bereits mit einer Anweisung vom 17.10.2007 an die PTB reagiert, nach der Punktwerte auf 1000 Euro zu begrenzen sind. Die Spielgeräte dürfen keine Gewinnaussichten in Punkten mehr darstellen, deren Gegenwert in Geld 1000 Euro übersteigt. Die Anzeige des Geldspeichers soll nicht kleiner sein, als die Anzeige von Punkteständen. Die PTB darf Geräte, die dieser Anweisung widersprechen, seit dem 01.07.2008 nicht mehr zulassen. Aufsteller von bereits am Markt befindlichen Geräten, die dieser Anweisung widersprechen, mussten diese bis zum 01.01.2011 aus dem Markt entfernen: *Bericht des BMWi zur Evaluierung der fünften Novelle der SpielV vom 06.12.2010*, S. 23ff.; *Reeckmann*, Gewerbliches Automaten-spiel in Deutschland, 2009, S. 23f. Die Anweisung des Bundeswirtschaftsministeriums reicht jedoch nach Ansicht von Wissenschaft und

---

Literatur nicht aus. Darum enthält die Novelle der SpielV nun die zusätzlichen Restriktionen.

Das Teilnahmeverbot des § 8 SpielV für Spielgeräteaufsteller und ihr Personal umfasst bereits dieses illegale Aufladen der Geräte mit Punkten durch das Personal der Spielstätte durch Münzeinwurf vor dem Spielbeginn der Spieler. Zur Verringerung der entstandenen Spielanreize ergänzt Art. 1 Nr. 6 der Novelle § 8 SpielV aber um ein ausdrückliches Verbot dieses illegalen „Vorheizens“.

Die Regelung der Gewinnchancengleichheit und -Zufälligkeit sollte nach dem Entwurf des BMWi eine Ergänzung mit der für die Zulassung neuer Geräte seit dem 01.07.2008 und für bereits aufgestellte Geräte seit dem 01.01.2011 geltenden Anweisung erfahren, dass die am Gerät in Punkten dargestellten Gewinnaussichten zu keinem Zeitpunkt einen festen Gegenwert von 1000 Euro übersteigen dürfen. Diese Einschränkung sollte das besonders gefährliche Punktespiel eindämmen und den hiervon ausgehenden Spielanreizen und Missbrauchsgefahren entgegenwirken: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 16; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 19f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 20f. Der BRat senkte den maximal zulässigen Wert der dargestellten Gewinnaussichten auf 300 Euro ab. 1000 Euro seien zu hoch, weil ein solcher Betrag schon für einen sehr hohen Spielanreiz, eine hohe Stimulation und Erregung sowie die Jagd nach Verlustausgleich fördere. Die Verringerung des maximalen Durchschnittsverlustes führe nicht zu einer geringeren Anreizwirkung. Der Reiz des Glücksspiels liege in hohen Gewinnchancen und nicht in den Verlusterwartungen. Gespielt werde, um zu gewinnen, nicht um zu verlieren. Um die Anreizwirkung zu verringern sei daher die Begrenzung der Gewinnhöhe auf ein niedrigeres Niveau als bisher erforderlich: BR-Drs. 437/13 vom 05.07.2013, S. 3f. Dies entspricht der einhelligen Meinung von Suchtexperten: Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 2, 10, der sogar eine Begrenzung der maximalen dargestellten Gewinnaussichten auf 15 Euro fordert; ebenso in ZfWG 2014, 1, 5.

Auch erst auf Betreiben des BRates fand eine Änderung Eingang in die Novelle, nach der ein Spieleinsatz nur in Euro und Cent erfolgen darf. Ein Spiel beginnt nach dieser Forderung mit dem Einsatz des Geldes, setzt sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fort und endet mit der Auszahlung des Gewinns bzw. dem Einzug des Einsatzes. Erst diese Regelung führt zum Verbot des sogenannte Punktespiels, bei dem der Geldeinsatz in Punkte umgewandelt wird. Mit dem Punktespiel würden Regelungen zu Einsatz und Mindestspieldauer umgangen. Um dem Schutzzweck der SpielV zu wahren, müssten diese Umgehungen ausgeschlossen werden: BR-Drs. 437/13 vom 05.07.2013, S. 5f. Das BMWi vertrat bis zur Einigung mit dem Brat die Auffassung, dass ein vollständiges Verbot des Punktespiels weitgehend wirkungslos wäre, weil dieses Verbot durch Darstellungen anderer Wertzeichen sowie Einladungen zu Sonderspielen umgangen würde: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 16; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 19f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung

Reduzierung von 80 auf 60 Euro sowie die Maximalgewinne eine Reduzierung von 500 auf 400 Euro. Jackpots und andere Sonderzahlungen jeder Art sind künftig verboten. Diese Maßnahmen stellen den Rechtszustand von vor der fünften Novelle der SpielV wieder her und seien aus Gründen des Vermögensschutzes der Spieler sowie zur Beschränkung der spielsuchtfördernden Gewinnanreize unverzichtbar. Sie sollen den Unterhaltungscharakter des gewerblichen Automatenspiels wieder verstärken.<sup>589</sup> Außerdem reguliert die Novelle die Mehrplatzspielgeräte.<sup>590</sup> Sie erhöht

- 
- der SpielV vom 22.05.2013, S. 20f. Nach dem Entwurf des BMWi sollten die Gerätehersteller das Punktespiel durch eine Herstellererklärung begrenzen: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 1 lit. B. Nr. 2; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 1 lit. B. Nr. 2; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 1 lit. B. Nr. 2. Die Forderung des BRats entspricht dem wissenschaftlichen Kenntnisstand zur Suchtprävention: Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 2, 11f.
- 589 BR-Drs. 437/13 vom 05.07.2013, S. 6f. Eine solche Absenkung der Maximalgewinne und -Verluste haben ein Staatssekretär des BMWi sowie ein Staatssekretär des Bundeslandwirtschaftsministeriums als Ergebnis eines Gesprächs zwischen Bund und Ländern in einem gemeinsamen Schreiben vom 29.03.2011 festgehalten. Sie konnte somit seit dem als zwischen Bund und Ländern bereits politisch vereinbart angesehen werden, auch wenn sie im Entwurf des BMWi fehlte: *Antrag des Landes NRW vom 19.09.2012*, BR-Drs. 472/3/12; Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 10. Sie entspricht außerdem einer zentralen Forderung in Wissenschaft und Politik: gefordert von: *Antrag von Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag*, Bayerischer Landtag Drs. 16/8107 vom 24.03.2011; *Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Taubeneder*, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11765, S. 4; *Antrag des Landes NRW vom 19.09.2012*, BR-Drs. 472/3/12; Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 2, 10, 13f., 20; Breyer/Appelius, Pressemitteilung Piratenfraktion Schleswig-Holstein vom 24.01.2013, auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 25.01.2013; Reeckmann, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 11, 25, 41; Windoffer, GewArch 2010, 388, 390.
- 590 Die Novelle definiert den Begriff des Mehrfachspielgeräts. Durch die Anordnung, dass jede Spielstelle als ein gesondertes Gerät gilt, erfolgt eine Klarstellung, dass Gastwirte die Höchstanzahl der Spielgeräte in ihren Gaststätten nicht durch deren Ausstattung mit Mehrplatzspielgeräten umgehen können: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 13f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 17; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 18. Die Definition gilt aber auch für Spielhallen. Die Novelle führt eine Regelung ein, nach der bei Mehrplatzspielgeräten die einzelnen Spielstellen unabhängig voneinander benutzbar sein müssen. Jede

die Bußgelder und vervollständigt den Ordnungswidrigkeitenkatalog.<sup>591</sup> Ferner führt die Novelle Regelungen zum Unterrichtsnachweis sowie zu einer – allerdings personenungebundenen – Spielkarte ein<sup>592</sup> und verlangt von den Herstellern ein Gutachten zur Manipulationssicherheit.

Einigigen zentralen Forderungen aus Politik, Wissenschaft u. Literatur kommt die Novelle allerdings nicht nach. Es unterbleibt die Einführung eines Tageshöchstverlustes von 200 Euro.<sup>593</sup> Ebenso fiel die Reduzierung der Höchstgewinne sowie der Maximalverluste pro Stunde niedriger aus, als gefordert.<sup>594</sup> Eine Verlängerung der

- 
- Spielstelle hat die Anforderungen der §§ 12 und 13 SpielV zu erfüllen. Mehrfachspielgeräte dürfen nur noch höchstens vier Spielstellen aufweisen. Einzelne Spielstellen dürfen nicht abstellbar sein. Diese Anforderungen galten bisher schon nach der technischen Richtlinie der PTB. Die Aufnahme in die SpielV erfolgt aus Transparenzgründen: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 18f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 22; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 22.05.2013, S. 23. Der BRat forderte zusätzlich eine Klarstellung, dass aus der Bauartzulassung von Mehrplatzspielgeräten kein Anspruch auf deren Aufstellung folgt, weil diese rechtlichen Anforderungen widersprechen könnte (z. B. landesrechtlichen Anforderungen an Abstände zwischen Spielgeräten der maximal zulässigen Anzahl an Spielgeräten): BR-Drs. 437/13, S. 9f. Das BMWi sah hier allerdings bis zur Einigung vom 20.06.2014 verfassungsrechtliche Probleme wegen einer Vermischung von Bundes- und Landesrecht: Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Heitzer vom 05.09.2013 auf die Frage der Abgeordneten Angelika Graf, BT-Drs. 17/14712, S. 41, Nr. 57.
- 591 Die Novelle fügt dem Ordnungswidrigkeitenkatalog Zuwiderhandlungen gegen die Pflichten zur Anbringung von Warnhinweisen an den Spielgeräten sowie zur Auslegung von Informationsmaterial in den Spielstätten hinzu. Verstöße hiergegen kann die zuständige Ordnungsbehörde mit einem Bußgeld bis zu 2500 Euro belegen. Dies soll die Verbindlichkeit der Vorschrift verstärken und ihre Durchsetzung durch die Ordnungsbehörden schneller und effizienter machen: Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 08.02.2012, S. 20; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 24.04.2012, S. 23f.; Entwurf des BMWi für eine sechste Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23.05.2013, S. 25.
- 592 Das Gerät muss die Gültigkeit der Spielkarte vor Spielbeginn prüfen. Während des Spielbetriebs dürfen keine Daten darauf gespeichert werden. Hiermit wird die durch das GewOÄndG neu geschaffene entsprechende Ermächtigung genutzt.
- 593 Gefordert von *Bühninger/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel/Sassen*, Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 2011, Folie 37, sowie von *Dürr*, siehe bei *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 13.
- 594 Im Raum stehen Forderungen nach einer Reduzierung der stündlichen Höchstgewinne auf Beträge zwischen 15 und 30 Euro. Siehe *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 48; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 10;

Spielpause von fünf Minuten auf 20 bis 25 Minuten fehlt genauso, wie zusätzliche Maßnahmen zur Unterbindung der Mehrfachbespielung. Vorgeschlagen wurden bspw. Vorgaben an das Aufsichtspersonal der Spielstätten, das gleichzeitige Spielen an mehr als einem Geräte zu verbieten.<sup>595</sup> Die Wissenschaft hatte außerdem weitere Maßnahmen wie z. B. ein Verbot absichtlich erzeugter Fast-Gewinne sowie die Einführung von Warnhinweisen durch eine dynamische Informationsvermittlung über Pop-up-Messages mit Anregungen zu eigenen Bewertungen gefordert.<sup>596</sup> Die Novelle führt ferner nicht die Netto-Quadratmeter-Spielfläche auf das Niveau vor der fünften Novelle der SpielV von 2006 zurück. Des Weiteren verzichtet sie auf die Anhebung der Mindestspieldauer auf das Niveau vor der fünften Novelle der SpielV.<sup>597</sup>

Außerdem hat sich das System von Spielersperren in Form von Fremd- und Selbstsperren als effektives Mittel zur Bekämpfung von Spielsucht herausgestellt. Aufsteller von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit sollten ebenfalls verpflichtet sein, Selbst- und Fremdsperren vorzunehmen, und zwar sowohl bei Geräten in Spielhallen, als auch bei Geräten in Gasthäusern sowie Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach § 2 RennwLottG.<sup>598</sup> Zur Vermeidung eines Ausweichens auf andere Spielformen sollen die Sperren für das gewerbliche Automatenpiel mit der Deutschen Sperrdatenbank vernetzt werden.<sup>599</sup> Da mittlerweile

---

*ders.*, ZfWG 2014, 1, 5f. *Fiedler* fordert eine Absenkung des Maximalverlusts auf 7 Euro pro Stunde, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 48; *Meyer* hält eine Absenkung des Maximalverlusts pro Stunden auf 15 Euro für einen effektiven Spielerschutz für erforderlich, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 13f.; *Peters*, ZfWG 2013, 381.

595 *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 14f.

596 *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 16ff.

597 Gefordert von: *Antrag von Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag*, BayLTag Drs. 16/8107 vom 24.03.2011; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 3, 16; *Breyer/Appelius*, Pressemitteilung Piratenfraktion Schleswig-Holstein vom 24.01.2013, auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 25.01.2013; *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 48; *Peters*, ZfWG 2013, 381; *Reeckmann*, Gewerbliches Automatenpiel in Deutschland, 2009, S. 11f., 25, 41; *Windoffer*, GewArch 2010, 388, 390.

598 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 1; *ders.*, Mitteilung der Universität Hamburg, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 10. Juni 2014; *Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 20; *Peters*, ZfWG 2013, 381ff.

599 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, S. 1; *ders.*, Mitteilung der Universität Hamburg, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht,

die Länder die Gesetzgebungskompetenz für Spielhallen haben, müssen diese den GlüStV 2012 durch eine entsprechende Regelung ergänzen, und diese dann in ihren Spielhallengesetzen oder Ausführungsgesetzen zum GlüStV 2012 umsetzen. Einer Einführung einer Pflicht zur Vornahme von Fremd- und Selbstsperrungen auf Landesebene, ohne dass eine Verknüpfung mit der Deutschen Sperrdatenbank stattfindet, steht der GlüStV 2012 schon jetzt nicht entgegen.<sup>600</sup> Hessen sieht ein landesweites Sperrsystem für Spielhallen, allerdings unter Ausklammerung von Gasthäusern sowie Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach § 2 Rennw-LottG, bereits jetzt vor.<sup>601</sup>

### III. Das Verhältnis zum Glücksspielstaatsvertrag 2012

Das Verhältnis der GewO und der SpielV einerseits zum GlüStV 2012 und den diesen ausführenden Landesgesetzen andererseits richtet sich nach den Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern nach den Art. 30, 70ff. GG. Diesbezüglich führte die Föderalismusreform zu einer wichtigen Änderung. Vor der Darstellung der Reichweite und Auswirkungen dieser Änderungen erfolgt aber zunächst eine Erörterung der Gesetzgebungskompetenzen vor der Föderalismusreform 2006.

#### 1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen vor der Föderalismusreform 2006

Das Glücksspielrecht im engeren Sinne der Lotterien, Sportwetten und Spielbanken ist nach überwiegender Ansicht als Ordnungsrecht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sowie zur Abwehr der damit verbundenen Gefahren zu bewerten und fällt somit als polizeirechtliche Materie in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.<sup>602</sup> Die bundesrechtlichen Regelungen des gewerblichen Automatenspiels und der Spielhallen in den §§ 33c ff. GewO gründeten wegen der

---

Beitrag eingestellt am 10. Juni 2014; Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der sechsten VO zur Änderung der SpielV des BMWi, 2012, S. 20.

600 Peters, ZfWG 2013, 381, 382; Schaich, Pressemitteilung des hessischen Ministeriums des Innern und für Sport Nr. 22803 vom 08.10.2015, Leitlinie 5.

601 §§ 6 und 11 HSpielhG; Schaich, Pressemitteilung des hessischen Ministeriums des Innern und für Sport Nr. 22803 vom 08.10.2015, Leitlinie 5. BaWü erkennt die Möglichkeit von Spielersperren in Spielhallen an, § 45 LGlüG BaWü. § 6 HmbSpielhG normiert eine Pflicht zum Ausschluss von Personen mit auffälligem Spielverhalten vom Spiel. Ebenso § 6 Abs. 5 S. 3 SpielhG Bln u. § 7 Abs. 1 SpielhG LSA. Keines dieser Landesgesetze bezieht allerdings Gasthäuser sowie Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher mit in die Pflicht ein.

602 BVerfG, NVwZ 2001, 790, 793; Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einführung Rn. 8ff.; Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 2; Lippert, JA 2012, 124; Peters, ZRP 2011, 134f.; Reeckmann, Gewerbliches Automatenspiel in Deutschland, 2009, S. 5, 37; Vofskuhle/Bumke, Rechtsfragen der Sportwette, 2002, Seite 47.



traditionellen Einordnung als Unterhaltungsspiel, das sich erst im Laufe der Zeit zu Glücksspiel entwickelte, bisher auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).<sup>603</sup>

Einfachgesetzlich grenzt § 33h GewO die Zuständigkeiten voneinander ab. Dieser bestimmt, dass die §§ 33c-33g GewO nicht für Spielbanken, Lotterien u. Auspielungen sowie für andere Spiele i. S. d. § 33d GewO, die Glücksspiele i. S. d. § 284 StGB darstellen, anwendbar sind. Diese Abgrenzung der Kompetenzen steht nicht zur Disposition der Landesgesetzgeber. Diese dürfen deswegen für andere Spiele i. S. d. § 33d GewO keinen vom § 284 StGB abweichenden ordnungsrechtlichen Glücksspielbegriff verwenden.<sup>604</sup>

## 2. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen seit der Föderalismusreform 2006

Seit der Föderalismusreform von 2006 ist das Recht der Spielhallen von der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Nr. 11 GG ausdrücklich ausgenommen und damit gemäß Art. 30, 70 GG der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterstellt. Diese Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst alle Regelungen, die die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen sowie die damit verbundenen personen- und ortsgebundenen Anforderungen betreffen. Beim Bund verbleibt die Gesetzgebungskompetenz für die Regulierung der Spielgeräte und ihrer Aufstellung sowie der zu veranstaltenden Spiele. Damit ist die Kompetenz für den Normbereich des § 33i GewO in die Zuständigkeit der Länder übergegangen. Die Kompetenz für den Normbereich der §§ 33c u. 33d GewO verblieb beim Bund.<sup>605</sup> Gem. Art. 125a Abs. 1 GG bleibt die Regelung des § 33i GewO solange gültig, bis er durch Landesrecht abgelöst wird.<sup>606</sup> Der GlüStV 2012 hat es den Ländern überlassen,

---

603 Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einführung Rn. 13f.; Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 2; Lippert, JA 2012, 124; Peters, ZRP 2011, 134f.; Reeckmann, Gewerbliches Automatenenspiel in Deutschland, 2009, S. 5, 37.

604 BVerwG, Urteil vom 16.10.2013 – 8 C 21.12 – „Fußballmanager“, Rn. 24.

605 Antwort des Bayerischen Innenministeriums auf die Schriftliche Anfrage des CSU-Abgeordneten Donhauser, Bayerischer Landtag Drs. 16/10822, S. 2; Begründung des Gesetzentwurfs d. BReg. zum GewOÄndG bei der Zuleitung an den BRat vom 10.08.2012, BR-Drs. 472/12, S. 11; Begründung des Gesetzentwurfs der BReg. zum GewOÄndG vom 10.10.2012, BT-Drs. 17/10961, S. 10, 12f.; BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1874/13, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1630/12; Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Einführung Rn. 13f.; Ennuschat, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 2ff.; Lippert, JA 2012, 124, 125; Pagenkopf, NJW 2012, 2918, 2922; Peters, ZRP 2011, 134, 135; Reeckmann, ZfWG 2012, 255; Schramm, GewArch 2013, 244; Wild, ZfWG 2012, 247, 252; Windoffer, DÖV 2012, 257, 260.

606 Berberich, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33i GewO Rn. 1; Dietlein, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht,

die Regelung des § 33i GewO entweder vollständig zu ersetzen oder eine zu dieser hinzutretende, ergänzende Regelung zu schaffen.<sup>607</sup> Den § 33i GewO ersetzende Regelungen haben fünf Bundesländer getroffen.<sup>608</sup> Zehn Bundesländer haben die ergänzende Herangehensweise gewählt.<sup>609</sup> Auch das SpielhG SH a. F. ersetzte die Regelung des § 33i GewO nicht, sondern verwies auf diese. Das SpielhG SH n. F. ändert dies nicht. Die Reduzierung der zulässigen Höchstzahl an Spielgeräten in einer Spiehhalle von zwölf auf acht Stück in den Spielhallengesetzen von Berlin und Hamburg ersetzt die Regelung der SpielV.<sup>610</sup>

## B. Das Rennwettlotteriesgesetz

Das RennwLottG enthält zwei unterschiedliche Regelungsgegenstände. In seinen §§ 1 bis 16 regelt es Pferdewetten. In seinen §§ 17 bis 27 normiert es Steuervorschriften für Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten. Das Gesetz dient der Eindämmung der Spielsucht, der Herstellung geordneter Zustände, der Bekämpfung der Begleitkriminalität sowie der Kanalisierung der vorhandenen Spieleidenschaft hin zu legalen Angeboten einerseits, sowie der Erhöhung des Steueraufkommens andererseits.<sup>611</sup>

### I. Die Regelungen für Pferdewetten

Die Regelungen für Pferdewetten in den §§ 1 bis 16 RennwLottG sind wiederum in zwei Teile aufgeteilt: in allgemeine gewerberechtliche Vorschriften in den §§ 1 bis 7 RennwLottG und in Steuervorschriften in den §§ 8 bis 16 RennwLottG.<sup>612</sup>

- 
- Einführung Rn. 13; *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33i Rn. 2ff.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2922; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 252.
- 607 *Berberich*, in Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, § 33i GewO Rn. 1f.; *Dietlein/Hüsken*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 33i Rn. 3; *Reeckmann*, ZfWG 2012, 255, 257; *Wild*, ZfWG 2012, 247, 252.
- 608 Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Thüringen.
- 609 BAY, Bbg, Hessen, Meck-Pomm, NiedS, NRW, RPF, SaarL, Sachsen, LSA.
- 610 *Wild*, ZfWG 2012, 247, 253.
- 611 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, RennwLottG Vorb. Rn. 1; *ders.*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 13; *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 420; *Steedmann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 2; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, Vorbemerkung Rn. 1.
- 612 *Ennuschat*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 16; *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 419; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, Vorbemerkung Rn. 3.

## 1. Die allgemeinen gewerberechlichen Vorschriften

Die allgemeinen gewerberechlichen Vorschriften der §§ 1 bis 7 RennwLottG lassen sich wiederum in die Erlaubnisvorschriften der §§ 1 bis 3, die Tätigkeitsausübungsregelungen des § 4, sowie die Straf- und Bußgeldvorschriften der §§ 5 bis 7 unterteilen.

### a. Die Erlaubnisvorschriften

§ 1 Abs. 1 RennwLottG normiert eine Erlaubnispflicht für Totalisatorunternehmen. Totalisatorunternehmen sind die Veranstalter von Pferdewetten.<sup>613</sup> Eine Totalisatorerlaubnis dürfen ausschließlich Vereine erteilt bekommen, deren Vereinszweck in der Veranstaltung von Pferderennen oder von Pferdezucht besteht, und zwar sowohl eingetragene, als auch nicht rechtsfähige Vereine. Die zu bewettenden Leistungsprüfungen für Pferde müssen öffentlich sein. Die Erlaubnis darf sich nur auf eine ganz bestimmte Rennbahn erstrecken.<sup>614</sup> Gemäß § 1 Abs. 2 RennwLottG kann die Erlaubnisbehörde die Erlaubnis mit zweckgerichteten Nebenbestimmungen versehen und sie auf einzelne Veranstaltungen beschränken.<sup>615</sup> Nach § 1 Abs. 3 RennwLottG müssen die Totalisatorunternehmen die Einnahmen zwingend ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwenden.<sup>616</sup> Gemäß § 1 Abs. 4 dürfen Vereine eine Totalisatorerlaubnis aus Anlass öff. Pferderennen im Ausland und anderer ausländischer Leistungsprüfungen für Pferde nur erteilt bekommen, wenn sie die Sicherheit bieten, dass sie die Einnahmen daraus ebenfalls ausschließlich zum Besten der Landespferdezucht verwenden. Diese Totalisatoren dürfen mit ausländischen Totalisatoren grenzüberschreitend kooperieren.

§ 2 Abs. 1 RennwLottG statuiert eine Erlaubnispflicht für Buchmacher. Buchmacher sind Personen, die gewerbsmäßig Wetten bei öff. Leistungsprüfungen für Pferde abschließen oder vermitteln wollen. Sie können selbständig im eigenen

---

613 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 RennwLottG Rn. 2; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steedmann*, RennwLottG, § 1 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 1.

614 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 RennwLottG Rn. 3; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 421; *Steedmann*, RennwLottG, § 1 Rn. 2; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 4ff.

615 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 RennwLottG Rn. 4; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 421; *Steedmann*, RennwLottG, § 1 Rn. 3; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 7.

616 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 RennwLottG Rn. 5; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steedmann*, RennwLottG, § 1 Rn. 4; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 7.

Namen und für eigene Rechnung tätig werden, im fremden Namen und auf fremde Rechnung für einen Totalisator oder einen anderen Buchmacher vermitteln oder im eigenen Namen, aber für fremde Rechnung Wetten abschließen.<sup>617</sup> Die Buchmacher benötigen eine Erlaubnis für ihre Wettannahmestellen sowie für ihre Angestellten, deren sie sich zum Abschluss und zur Vermittlung von Wetten bedienen. § 2 Abs. 2 S. 1 RennwLottG. Auf die Erlaubniserteilung besteht ein Anspruch, wenn ihre Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>618</sup> Sie kann natürlichen Personen sowie juristischen Personen des Privatrechts erteilt werden und ist nicht übertragbar. Diese müssen einen Nachweis erbringen, dass sie eine einwandfreie Geschäftsführung gewährleisten, und die Befähigung zur Ausübung des Buchmachergewerbes besitzen. Diese Anforderungen sind mit dem gewerberechtlichen Zuverlässigkeitserfordernis vergleichbar.<sup>619</sup> Ferner müssen die Buchmacher eine Sicherheit leisten, deren Höhe die Zulassungsbehörden festlegen.<sup>620</sup> Die Erlaubnis umfasst zwar den Abschluss und die Vermittlung von Wetten für alle im In- und Ausland stattfindenden Pferdelleistungsprüfungen, aber nicht die Vermittlung von Pferdewetten an ausländische Buchmacher, die über keine inländische Buchmachererlaubnis verfügen.<sup>621</sup> Auch die Buchmachererlaubnis kann nach § 2 Abs. 2 S. 3 RennwLottG mit zweckgerichteten Nebenbestimmungen versehen werden. Ein Verstoß gegen die Nebenbestimmungen kann zum Entzug der Erlaubnis wegen Unzuverlässigkeit führen.<sup>622</sup> Zuständig für die Erteilung der Erlaubnis sind die Landesbehörden für die Örtlichkeiten innerhalb ihres Landesgebiets.<sup>623</sup>

---

617 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 1; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 2.

618 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 7; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419f.; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 2; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 8.

619 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 3, 5; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 2.

620 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 4; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 2; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 8, 16.

621 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 8f.; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 421; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 3f.; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 11.

622 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 2 RennwLottG Rn. 7; *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 5; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 10.

623 *Steegmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 3; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 13.

§ 3 RennwLottG enthält eine Verordnungsermächtigung zugunsten des Landwirtschaftsministeriums zur Regelung der Einzelheiten hinsichtlich der Erlaubnisvoraussetzungen, dem Erlaubnisumfang, dem Erlaubnisverfahren, der Beurkundungs-, Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten der Erlaubnisinhaber sowie der Durchführung der Steuervorschriften. Die Rechtsverordnung muss dem Zweck der Förderung der Pferdezucht dienen. Die Einzelheiten zur Erlaubniserteilung regeln deswegen die Ausführungsbestimmungen zum RennwLottG (RennwLottGABest). Diese sollen eine bundesweite Einheitlichkeit der Erlaubnisvoraussetzungen gewährleisten.<sup>624</sup> Die neu geschaffene Öffnungsklausel hat es ermöglicht, dass die Länder in § 27 GlüStV 2012 noch weitere Ausführungsregelungen erlassen konnten.<sup>625</sup>

#### *b. Die Tätigkeitsausübungsregelungen*

§ 4 RennwLottG statuiert Regelungen zu den von den Totalisatoren und Buchmachern auszugebenden Wertscheinen, und begrenzt das Produktportfolio der Buchmacher auf einem Rennplatz auf Wetten mit festen Quoten für die dort stattfindenden Rennen. Die Quoten legen die Buchmacher nach ihrer eigenen Einschätzung über den Ausgang der Leistungsprüfung vor deren Beginn fest oder vermitteln entsprechende Wetten Dritter.<sup>626</sup> Die Totalisatoren dagegen ermitteln die Quoten dadurch, dass sie die Summe aller Einsätze abzüglich der Steuern und des Gewinns durch die Summe der auf das siegende Pferd gesetzten Einsätze teilen. Weil sie ihre Wetten mithin nach einem von ihnen vorgegebenen Plan anbieten, sind sie eine besondere Form der Lotterie.<sup>627</sup> Live-Wetten sind zulässig.<sup>628</sup> Die Buchmacher auf einem Rennplatz dürfen ferner nur Wetteinsätze in Höhe von mindestens 15 Euro annehmen. Diese beiden Regelungen sollen die Totalisatorunternehmen vor fühlbarer Konkurrenz schützen. Denn diese müssen sich verpflichten, auf den Rennbahnen den Buchmachern die Ausübung ihres Gewerbes gegen Entrichtung einer Standgebühr zu gestatten.<sup>629</sup> Der Mindestwetteinsatz beträgt bei den Wettannahmestellen

---

624 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 RennwLottG; *Steggmann*, RennwLottG, § 3 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, Vorbemerkung Rn. 4.

625 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 3 RennwLottG; *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 420; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, Vorbemerkung Rn. 4.

626 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 4 RennwLottG Rn. 3; *Steggmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 2 Rn. 4.

627 *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 419; *Steggmann*, RennwLottG, § 1 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 3.

628 *Steggmann*, RennwLottG, § 2 Rn. 1.

629 *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 419; *Steggmann*, RennwLottG, § 4 Rn. 3; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 7, § 2 Rn. 4.

der Totalisatorunternehmen (außerhalb der Rennbahnen) und Buchmachern, die sich nicht auf einer Rennbahn befinden, 50 Ct. Höhere Wetteinsätze müssen durch zehn ohne Rest teilbar sein.<sup>630</sup>

### c. Die Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 5 RennwLottG stellt den Betrieb eines Totalisatorunternehmens sowie die Buchmachertätigkeit ohne die erforderliche Erlaubnis unter Strafe. § 6 RennwLottG verbietet das gewerbsmäßig Wetten, die sog. Schleppertätigkeit. Hierdurch verboten sind Verhaltensweisen im Vorfeld des Wettabschlusses, nämlich das ernst gemeinte gewerbsmäßige Auffordern, das Sicherbieten und die Entgegennahme des Angebots zum Abschluss oder zur Vermittlung von Wetten.<sup>631</sup> Die §§ 5 und 6 RennwLottG sind *leges specialis* zu § 284 StGB.<sup>632</sup> § 7 RennwLottG sieht einen Ordnungswidrigkeitenkatalog vor. Hiernach handeln Buchmacher sowie ihre Gehilfen ordnungswidrig, die außerhalb der Wettannahmestelle Wetten vermitteln od. abschließen od. Angebote dazu annehmen. Dasselbe gilt für Personen, die keine Erlaubnisinhaber sind und außerhalb der Betriebe der Totalisatorunternehmen u. Wettannahmestellen der Buchmacher öff. zum Abschluss von Wetten auffordern, entgeltliche Voraussagen über den Rennausgang verbreiten od. in ihren Räumen, für die keine Totalisator- od. Buchmachererlaubnis besteht, den Abschluss od. die Vermittlung von Wetten dulden. Die Geldbuße beträgt zw. 5 u. 5000 Euro. Die Regelungen des § 17 OWiG sind bei der Bemessung der Bußgeldhöhe anwendbar, d. h., das Bußgeld kann auch die Höchstgrenze überschreiten, wenn der erzielte Gewinn höher ist.<sup>633</sup> Die Gesetzgebungskompetenz beruht für die §§ 1 bis 4 RennwLottG auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft gem. § 74 Abs. 1 Nr. 11 GG,<sup>634</sup> und für die §§ 5 bis 7 RennwLottG auf der konkurrierenden

---

630 *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 1 Rn. 5, § 2 Rn. 3.

631 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 6 RennwLottG; *Steeermann*, RennwLottG, § 6 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 6 Rn. 2.

632 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 5 RennwLottG Rn. 1; *Ennuschat/Klestil*, Gew-Arch 2012, 417, 419; *Steeermann*, RennwLottG, § 6 Rn. 1; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 5 Rn. 7.

633 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 7 RennwLottG; *Steeermann*, RennwLottG, § 7 Rn. 4; *Wache*, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, R 70. RennwLottG, § 7 Rn. 21.

634 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, Vorb. RennwLottG Rn. 4; *ders.*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 15; *Ennuschat/Klestil*, GewArch 2012, 417, 418; *Steeermann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 12.

Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht, worunter auch das Ordnungswidrigkeitenrecht fällt.<sup>635</sup>

## 2. Die Steuervorschriften der §§ 10 bis 16

Die Rennwettsteuer steht dem Bund zu. Sie dient der Pferdezucht, und ist als Totalisatorsteuer zweckgebunden.<sup>636</sup> Sie beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 für Steuern, die ihm ganz oder teilweise zustehen.<sup>637</sup> §§ 10 Abs. 1 u. 11 Abs. 1 RennwLottG setzen den von den Totalisatorunternehmen und Buchmachern zu entrichtenden Steuersatz auf fünf Prozent des bei ihnen entrichteten Wetteinsatzes fest. Dieser Steuersatz entspricht dem nach dem GlStV 2012 für Sportwetten zu entrichtenden Konzessionsabgabensatz sowie dem Steuersatz auf Sportwetten nach § 17 Abs. 2 RennwLottG. Vor dieser Angleichung betrug die Steuerlast noch 16 2/3%.<sup>638</sup> Gem. §§ 10 Abs. 3 u. 11 Abs. 2 RennwLottG entsteht die Steuerschuld mit dem Schluss der Annahme von Wetteinsätzen, spätestens jedoch mit der Entscheidung des Rennens, auf das sich die Wette bezieht. Nach § 12 RennwLottG entsteht die Steuerschuld ohne Rücksicht auf das Vorhandensein einer Erlaubnis, d. h. sowohl für legal, als auch für illegal tätige Totalisatorunternehmen und Buchmacher.<sup>639</sup> Die Steuerschuldner sind gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 RennwLottG die zum Totalisatorbetrieb zugelassenen Vereine und die Buchmacher.<sup>640</sup> Die Steuer fällt nach § 10 Abs. 2 RennwLottG bei Totalisatorwetten auch dann an, wenn die Wetten nur für Vereinsmitglieder, mithin einen geschlossenen Personenkreis, zugelassen sind.<sup>641</sup> Die Steuer ist gem. § 13 Abs. 1 S. 2 RennwLottG innerhalb einer Woche nach Ablauf eines jeden halben Kalendermonats zu entrichten, sofern keine Stempelzeichen verwendet und entwertet werden. § 16 Abs. 1 RennwLottG bestimmt, dass bis zu 96% des Aufkommens der Totalisatorsteuer nach § 10 RennwLottG sowie der Buchmachersteuer nach § 11 RennwLottG an die Rennvereine, die ein Totalisatorunternehmen betreiben, zurückfließt. Für die Buchmachersteuer gilt dies erst seit einer entsprechenden Aufforderung der Europäischen Kommission, die befand, dass Buchmacher ganz

---

635 *Maunz*, in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Rn. 65; *Seiler*, in *BeckOK GG*, Art. 74 Rn. 4;

636 *Stegmann*, *RennwLottG*, § 16 Rn. 1.

637 *Ennuschat*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, *RennwLottG* Vorb. Rn. 4; *ders.*, in *Tettinger/Wank/Ennuschat*, *Gewerbeordnung*, § 33h Rn. 15; *Stegmann*, *RennwLottG*, Einleitung Rn. 13.

638 *Ennuschat*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 10 *RennwLottG* Rn. 3.

639 *Ennuschat*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 12 *RennwLottG*; *Stegmann*, *RennwLottG*, § 16 Rn. 3.

640 *Ennuschat*, in *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 13 *RennwLottG* Rn. 1ff.; *Stegmann*, *RennwLottG*, § 16 Rn. 2.

641 *Stegmann*, *RennwLottG*, § 16 Rn. 1.

genauso wie Totalisatoren von Pferderennen abhängig sind.<sup>642</sup> Bei der Rückzahlung unberücksichtigt bleiben gemäß § 16 Abs. 4 RennwLottG solche Steuern, die die Totalisatoren u. Buchmacher für Wetten auf ausländische Pferderennen entrichtet haben. Die Rückzahlungen erfolgen nicht entsprechend den geleisteten Steuerzahlungen, sondern die zuständigen Landesbehörden legen die Anteile am Gesamtaufkommen der Totalisatorsteuer individuell fest. Die Totalisatoren müssen die zurückgezahlten Gelder für öff. Leistungsprüfungen für Pferde verwenden. Rennvereine, die keine Totalisatorunternehmen betreiben, sind von der Subvention ausgeschlossen.<sup>643</sup>

Die Rückvergütung stellt eine Subventionierung der Rennvereine dar. Die Regelung bestand schon vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages. Daher war sie als bestehende Beihilfe in ihrer a. F. unionsrechtskonform.<sup>644</sup> Die Änderung des Steuersatzes, die Einführung einer Genehmigungsfähigkeit gem. § 1 Abs. 4 von Totalisatoren, die Wetten auf ausländische Rennen anbieten, sowie der Ausschluss des Steueraufkommens, das für Wetten auf ausländische Rennen entrichtet wurde, von der Rückvergütung änderten noch nichts an der Beurteilung als bestehende Beihilfe. Diese Modifikationen führten nicht zu einer materiellen Änderung des Kerngehalts der Regelung.<sup>645</sup> Anderes gilt jedoch für die Einbeziehung der Buchmachersteuer in die Bemessungsgrundlage für die Rückvergütung. Diese stellte eine materielle Änderung des Kerngehalts der Regelung dar. Dies führte dazu, dass die Rückvergütung auch von 96% der Buchmachersteuer als neue Beihilfe einzustufen war, die gem. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV von der EU-Kommission genehmigt werden musste.<sup>646</sup> Diese erteilte ihre Zustimmung mit Mitteilung vom 02.07.2013.<sup>647</sup>

## II. Die Steuervorschriften für Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten der §§ 17 bis 27

Die Steuern für Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten steht den Bundesländern zu und dient allein der Einnahmeerzielung des Staates.<sup>648</sup> Die §§ 17 bis 27 RennwLottG beruhen auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG für Steuern, die ihm zwar nicht zustehen, bei

---

642 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 16 RennwLottG Rn. 1.

643 *Steggmann*, RennwLottG, § 16 Rn. 5.

644 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 16 RennwLottG Rn. 1f.; *Mitteilung der EU-Kommission* vom 02.07.2013, C(2013) 4047 final, S. 10 Rn. 42.

645 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 16 RennwLottG Rn. 2; *Mitteilung der EU-Kommission* vom 02.07.2013, C(2013) 4047 final, S. 6 Rn. 21, S. 10 Rn. 41.

646 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 16 RennwLottG Rn. 2; *Mitteilung der EU-Kommission* vom 02.07.2013, C(2013) 4047 final, S. 10 Rn. 38, 41.

647 *Mitteilung der EU-Kommission* vom 02.07.2013, C(2013) 4047 final, S. 19 Rn. 78, S. 20.

648 *Steggmann*, RennwLottG, § 16 Rn. 1.



denen aber die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit oder die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.<sup>649</sup> § 17 Abs. 1 RennwLottG normiert die Steuerpflicht für im Inland veranstaltete Lotterien u. Ausspielungen. Bei diesen beträgt der Steuersatz 20% des Nettopreises der Lose. § 17 Abs. 2 RennwLottG statuiert die Steuerpflicht für im Inland veranstaltete Sportwetten sowie für Sportwetten, die im Inland abgeschlossen werden, wenn der Spieler eine natürliche Person mit Wohnsitz od. gewöhnlichem Aufenthalt im Inland oder eine jur. Person oder Personengesellschaft mit Sitz oder der Geschäftsleitung im Inland ist. Hier beträgt der Steuersatz entsprechend dem Steuersatz für Pferdewetten 5% des Nennwertes der Wertscheine bzw. des Spieleinsatzes. Die unterschiedlichen Steuersätze für Lotterien und Ausspielungen auf der einen Seite sowie Sportwetten auf der anderen sind dem europäischen/internationalen Steuerniveau geschuldet sowie der Auffassung des Gesetzgebers, dass nur durch eine mäßige Besteuerung ein Anreiz zur Überführung des bisher illegalen Wettangebots in die Legalität besteht.<sup>650</sup> § 18 RennwLottG befreit Ausspielungen von der Steuerpflicht, bei denen keine Ausweise erteilt werden oder bei denen der Gesamtpreis der Lose einer Ausspielung den Wert von 650 EUR nicht übersteigt. Gleiches gilt für von den zuständigen Behörden genehmigte Lotterien und Ausspielungen, bei denen der Gesamtpreis der Lose einer Lotterie oder Ausspielung den Wert von 240 EUR, bei Lotterien u. Ausspielungen zu ausschließlich gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken den Wert von 40.000 EUR nicht übersteigt.

Steuerschuldner sind nach § 19 Abs. 1 und 2 RennwLottG die Veranstalter der Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen. Bei Lotterien und Ausspielungen entsteht die Steuerschuld mit Erlangung der Genehmigung, aber spätestens zu dem Zeitpunkt, an dem die Genehmigung hätte eingeholt werden müssen. Die Steuer ist zu entrichten, bevor sie mit dem Losverkauf beginnen. Die Steuerschuld für Sportwetten entsteht, wenn die Wette verbindlich geworden ist. Die Steuer ist am 15. Tag nach Ablauf des Anmeldezeitraums fällig. Bei ausländischen Losen und Ausweisen über Spieleinlagen beträgt der Steuersatz gemäß § 21 Abs. 1 RennwLottG 25% des planmäßigen Preises. Diese sind für die Berechnung der Steuer auf volle Euro aufzurunden. Ausländische Währungen sind nach § 21 Abs. 2 RennwLottG in Euro umzurechnen. Die Steuerschuld entsteht gemäß § 21 Abs. 3 RennwLottG mit Einbringung der Lose oder Ausweise ins Inland. Steuerschuldner ist der Verbringer ins od. erste Empfänger im Inland. Die Steuer ist nach § 21 Abs. 4 RennwLottG zu entrichten, bevor mit dem Vertrieb begonnen wird, spätestens drei Tage nach dem Einbringen oder Empfangen im Inland.

---

649 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, RennwLottG Vorb. Rn. 4; *ders.*, in Tettinger/Wank/Ennuschat, Gewerbeordnung, § 33h Rn. 15; *Steeermann*, RennwLottG, Einleitung Rn. 13.

650 *Ennuschat*, in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 17 RennwLottG Rn. 30.



# Kapitel 3: Die Verfassungs- und Europarechtskonformität des GlüStV 2012 und des GlüG SH

Dieses Kapitel behandelt die Verfassungsmäßigkeit des Glücksspielrechts sowie seine Europarechtskonformität. Daran anschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Mitteilung der EU-Kommission über einen umfassenden europäischen Rechtsrahmen für das Online-Glücksspiel sowie der darauf basierenden Empfehlung der Kommission mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online Glücksspielen. Eine Bewertung von deren Auswirkungen auf das deutsche Glücksspielrecht schließt das Kapitel ab.

## A. Verfassungsmäßigkeit

Zur Verfassungsmäßigkeit des Glücksspielstaatsvertrags 2012 gibt es bisher höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Restriktionen für Spielhallen. Zur übrigen Regulierung gibt es erste instanzgerichtliche Entscheidungen. Höchststrichterliche Entscheidungen zum LottStV sowie zum GlüStV 2008 klären die wichtigsten Fragen bzgl. der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen zur Zulässigkeit der Veranstaltung und des Vertriebs von öffentlichen Glücksspielen. Diese Entscheidungen liefern Maßstäbe, anhand derer eine Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des GlüStV 2012 erfolgen kann. Hierbei handelt es sich um Rspr. des BVerfG sowie des BVerwG. Außerdem erörtert die Untersuchung die ersten Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten, Oberverwaltungsgerichten sowie von Verwaltungsgerichten und bespricht Entscheidungen des BGH. Im Weiteren erfolgt eine Subsumtion der Rechtslage nach dem GlüStV 2012 und dem GlüG SH unter die in der ausgeführten Rechtsprechung enthaltenen Grundsätze.

## I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Zu den bisherigen Staatsverträgen zum Glücksspielrecht gibt es insgesamt neun Entscheidungen des BVerfG.

### 1. *Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 zum Lotteriestaatsvertrag „Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset“*

In seiner Entscheidung vom 28.03.2006 zum LottStV<sup>651</sup> erklärte das BVerfG das darin enthaltene Staatsmonopol für Sportwetten für verfassungswidrig. Dieses verstieß

---

651 Az. 1 BvR 1054/01, abgedruckt in der NJW 2006, 1261ff.

nach Ansicht des BVerfG gegen die Berufswahlfreiheit privater Anbieter, weil es nicht konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet war. Ein staatliches Monopol für Sportwetten sei aber nur dann mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist.<sup>652</sup> Eine Prüfung des staatlichen Wettmonopols am Maßstab des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 GG nahm das BVerfG nicht vor.<sup>653</sup> Es gab den Bundesländern eindreiviertel Jahre bis zum 31.12.2007 Zeit, die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben neu zu regeln, und gestattete bis dahin die weitere Anwendung des LottStV unter Maßgabe der Entscheidungsgründe.<sup>654</sup>

Die Beschwerdeführerin war eine nach dem RennwLottG für die Vermittlung von Pferdewetten konzessionierte Buchmacherin, die in München ein Wettbüro betrieb. Diese wollte ihre Vermittlertätigkeit auf Sportwetten von EU-ausländischen Sportwettenveranstaltern ausweiten, was ihr die Stadt München aber mit einer Unterlassungsverfügung untersagte. Außerdem lehnte die Stadt München einen entsprechenden Erlaubnisantrag ab. Mit ihren Klagen gegen die Unterlassungsverfügung und die Ablehnung ihres Erlaubnisanspruchs hatte die Beschwerdeführerin vor dem VG München zunächst Erfolg. Der BayVGH wies aber beide Klagen in der Berufungsinanz ab. Das BVerwG wies die dagegen eingelegte Revision der Beschwerdeführerin im Jahr 2001 zurück. Daraufhin erhob diese eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG.<sup>655</sup>

#### *a. Der Anwendungsbereich der Berufswahlfreiheit sowie das Vorliegen eines Eingriffs hierin*

Das BVerfG führte aus, dass sowohl das Veranstalten, als auch das Vermitteln von Sportwetten in den sachlichen Anwendungsbereich der Berufswahlfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG fällt. Es vertrat unter Bezugnahme auf das RennwLottG die Ansicht, dass weder das einfach gesetzliche Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten, noch das Staatsmonopol des LottStV die Anwendbarkeit des Art. 12 Abs. 1 GG verhindern.<sup>656</sup> Wegen des Ausschlusses privater gewerblicher Sportwettenveranstalter sowie des Ausschlusses der Vermittlung von nicht staatlich veranstalteten Sportwetten stelle das Staatsmonopol für Sportwetten des LottStV in seiner Umsetzung durch das bayerische Staatslotteriesgesetz vom 29.04.1999 („**BaySt-LottG**“) einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Berufswahlfreiheit dar.<sup>657</sup>

---

652 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, Urteilstenor.

653 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 12667, Rn. 145.

654 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, Urteilstenor.

655 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, Zum Sachverhalt; *Holznapel/Ricke*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG, MMR 2006, 303.

656 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1262 Rn. 80ff.; *Pestalozza*, NJW 2006, 1711.

657 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1262 Rn. 92.

### *b. Die fehlende Rechtfertigung des Eingriffs*

Das BVerfG entschied, dass der Eingriff des staatlichen Wettmonopols in die Berufswahlfreiheit der Sportwettenveranstalter und -Vermittler wegen dessen Ausgestaltung im BayStLottG verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt war.<sup>658</sup> Nur ein formell und materiell verfassungsmäßiges Gesetz könne einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen. Die letztere Voraussetzung sah d. BVerfG beim BayStLottG als nicht erfüllt an.<sup>659</sup>

#### i. Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Lotteriestaatsvertrags sowie des Bayerischen Staatslotteriegesetzes

Für ein formell verfassungsmäßiges Gesetz muss der Gesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für den zu regelnden Sachbereich besitzen. Diese Voraussetzung bejahte das BVerfG. Bemerkenswert ist allerdings, dass das BVerfG die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Sportwetten nicht, wie bisher nach ständiger Rechtsprechung, auf die Landeskompentenz für das Ordnungsrecht stützte. Stattdessen subsumierte es das Sportwettenrecht unter das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, und führte aus, der Bund habe von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hiernach außer für Pferdewetten keinen Gebrauch gemacht, und deswegen dürften die Bundesländer Regelungen treffen.<sup>660</sup>

#### ii. Die materielle Verfassungsmäßigkeit

Ein Gesetz ist nur dann materiell verfassungsgemäß, wenn hierfür verfassungslegitime Ziele vorliegen, das Gesetz geeignet u. erforderlich ist, um diese Ziele zu erreichen, und wenn es verhältnismäßig ist.<sup>661</sup> Diesen Maßstäben genügten die Regelungen zum staatlichen Sportwettmonopol im LottStV und deren Ausgestaltung im BayStLottG nach Auffassung d. BVerfG nicht.

##### 1) Zum Vorliegen verfassungslegitimer Ziele für das staatliche Wettmonopol

Zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufswahlfreiheit kommen als verfassungslegitime Ziele nur hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls in Betracht<sup>662</sup>. Das BVerfG entschied, dass dem staatlichen Sportwettenmonopol verfassungslegitime Ziele zugrunde lagen. Die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht ist ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, mit dem die Bundesländer grds. ein staatliches Sportwettenmonopol rechtfertigen können. Weitere verfassungslegitime Ziele sind nach den Ausführungen des BVerfG der Spielerschutz vor betrügerischen

---

658 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 93.

659 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 94.

660 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 95–97.

661 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 94.

662 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 94.

Machenschaften und ein darüber hinaus gehender Verbraucherschutz, v. a. vor irreführender Werbung. Die finanzielle Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Sportwettenveranstalters muss im Interesse der Wetteilnehmer sichergestellt werden. Auch die Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- u. Begleitkriminalität sowie organisiertem Verbrechen ist nach der Entscheidung ein legitimes Ziel zur Beschränkung der Berufswahlfreiheit. Dasselbe gilt für den Schutz der Integrität des Sports.<sup>663</sup> Das BVerfG betonte, dass fiskalische Interessen das Staatsmonopol nicht rechtfertigen können. Eine Abschöpfung von Mitteln sei nur als positiver Nebeneffekt der Suchtbekämpfung zulässig, nicht aber als Gesetzesziel zur Beschränkung der Berufsfreiheit.<sup>664</sup>

## 2) Zur Geeignetheit und Erforderlichkeit des staatlichen Sportwettenmonopols zur Erreichung der verfassungslegitimen Ziele

Das BVerfG vertrat in der Entscheidung die Ansicht, dass ein staatliches Sportwettenmonopol ein geeignetes Mittel zur Erreichung der legitimen Zwecke ist. Ein Mittel sei bereits immer dann geeignet, wenn die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht. Bei der Beurteilung der Geeignetheit einer Maßnahme zur Erreichung legitimer Zwecke kommt dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Die nur beschränkte Durchsetzbarkeit des Staatsmonopols lässt dessen Geeignetheit zur Erreichung der legitimen Ziele nach Meinung des BVerfG nicht entfallen.<sup>665</sup> Die Bundesländer durften ferner von der Erforderlichkeit des staatlichen Sportwettenmonopols für die Erreichung der legitimen Ziele ausgehen. Auch bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Maßnahme für die Erreichung legitimer Zwecke kommt dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Eine verfassungsrechtliche Beanstandung der Einschätzung des Gesetzgebers ist nur dann möglich, wenn Tatsachen und Erfahrungen dafür feststellbar sind, dass Alternativen in Betracht kommen, die zwar gleich wirksam, aber für die Betroffenen weniger belastend sind. Derartige Tatsachen und Erfahrungen lagen nach den Ausführungen d. BVerfG nicht vor. Es ließ die Einschätzung d. Bundesländer unbeanstandet, dass sie mit Hilfe des Staatsmonopols die Spiel- u. Wettsucht sowie problematisches Spielverhalten effektiver bekämpfen können, als im Wege einer Kontrolle priv. Unternehmen.<sup>666</sup>

## 3) Die fehlende Verhältnismäßigkeit

Das BVerfG entschied aber, dass das im BayStLottG errichtete Staatsmonopol für Sportwetten in seiner konkreten Ausgestaltung unverhältnismäßig war. Den Bürgern sei ein staatliches Sportwettenmonopol nur zumutbar, wenn dieses auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und

---

663 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1263 Rn. 97–106.

664 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1264 Rn. 107–109.

665 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1264 Rn. 111–114.

666 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1264 Rn. 115–118.

problematischem Spielverhalten dient. Der LottStV und das BayStLottG haben das im Rahmen des Sportwettenmonopols eröffnete Sportwettenangebot Oddset aber nach Ansicht des BVerfG nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet. Den Entscheidungsgründen zufolge war nicht bloß der Vollzug des Staatsmonopols bei der konkreten Ausgestaltung von Oddset mangelhaft, sondern es bestand ein Defizit bei den das Staatsmonopol anordnenden Regelungen.<sup>667</sup>

Die Vorschriften gewährleisteten nach Meinung des BVerfG nicht hinreichend, dass die fiskalischen Interessen des Staates hinter dem Ziel der Suchtprävention zurücktraten. Es bemängelte das Fehlen struktureller Vorgaben zur Absicherung der Regelungsziele, und schlug die Einschaltung einer neutralen Kontrollinstanz vor. Die Vorgaben für Art und Umfang der zulässigen Werbemaßnahmen sowie über die Bereithaltung von Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten im LottStV befand es für nicht ausreichend, um die dem Wettmonopol zugrunde liegenden gewichtigen Gemeinwohlbelange zu verwirklichen. Das BVerfG forderte eine aktive Prävention, insbes. durch angebotsimmanente Aufklärung, Früherkennung problematischen Spielverhaltens und Förderung der Motivation zur Verhaltensänderung. Die Pflicht zum bloßen passiven Bereithalten von Informationsmaterial genügte ihm nicht. Ferner verlangte es Anforderungen an Werbemaßnahmen, die eine Orientierung ausschließlich am Ziel expansiver Vermarktung verhindern. Die im LottStV geregelten Werbeanforderungen zielten nach Auffassung des BVerfG nur auf die Verhinderung grds. unlauterer oder im Einzelfall übertriebener Werbung ab, nicht aber auf die Verhinderung einer expansiven Vermarktung. Es forderte eine Beschränkung der Werbung auf ein zur Kanalisierung der ohnehin vorhandenen Wettleidenschaft hin zu staatlichen Angeboten erforderliches Maß, und untersagte Werbung, die zum Wetten anreizt und ermuntert. Das BVerfG bemängelte außerdem, dass das breit gefächerte Netz von Lotto-Annahmestellen die Möglichkeit zum Sportwetten zu einem allorts verfügbaren „normalen“ Gut des täglichen Lebens gemacht hat. Ferner befand es den Vertrieb über das Internet und über Telekommunikationsmittel für bedenklich.<sup>668</sup>

### iii. Konkrete Vorgaben für eine verhältnismäßige Ausgestaltung eines staatlichen Sportwettenmonopols

Das BVerfG machte dem Gesetzgeber konkrete Vorgaben für eine verhältnismäßige, konsequent am Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft ausgerichtete Ausgestaltung eines staatlichen Sportwettenmonopols. Nach diesen Vorgaben bestehen hierfür inhaltliche und organisatorische Anforderungen. Das BVerfG forderte inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten sowie Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung. Es ordnete an, dass sich Werbung zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters auf eine

---

667 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1264, Rn. 119f.

668 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1265f., Rn. 121–144.

Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken hat, und schrieb vor, dass Vorkehrungen wie die Möglichkeit der Selbstsperrung sowie Maßnahmen zur aktiven Abwehr von Suchtgefahren getroffen werden, die über das bloße Bereithalten von Informationsmaterial hinausgehen. Außerdem sind nach den Vorgaben des BVerfG die Vertriebswege nach den Möglichkeiten zur Realisierung des Spieler- und Jugendschutzes auszuwählen und einzurichten, der konsequent sicherzustellen ist. Insbes. untersagte es eine Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit Fernsehübertragungen von Sportereignissen. Medienunternehmen, die gehofft hatten, unter einer Diversifizierung ihres Angebots zusätzlich die Vermittlung von Sportwetten anzubieten, sind daher auch nach der Entscheidung des BVerfG von diesem Milliardengeschäft ausgeschlossen. Schließlich verlangte das BVerfG die Schaffung einer Kontrollinstanz, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates hat, um eine Einhaltung dieser Anforderungen sicherzustellen.<sup>669</sup>

## 2. *Der Beschluss der zweiten Kammer des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22.11.2007*

In diesem Verfassungsbeschwerdeverfahren<sup>670</sup> ging es um eine Untersagungsverfügung der Stadt Nürnberg vom 24.09.2002 gegenüber einer Sportwettenvermittlerin, die seit 1990 Sportwetten der Sportwetten GmbH Gera und seit 2004 solche an einen maltesischen Sportwettenveranstalter vermittelte, und zu diesem Zweck Geschäftslokale in den westdeutschen Bundesländern, u. a. in Bayern, betrieb. Mit dieser Untersagungsverfügung verbot die Stadt Nürnberg der Sportwettenvermittlerin den Betrieb ihres Geschäftslokals in Nürnberg für die Vermittlung von Sportwetten an in Bayern nicht erlaubte Wettunternehmen. Der hiergegen erhobene Widerspruch blieb im Februar 2003 erfolglos. Das VG wies die daraufhin erhobene Klage ebenfalls zurück. Gleiches gilt für den BayVGH bei der Berufung. Das BVerwG wies die Revision mit Urteil vom 21.06.2006 mit der Begründung zurück, dass das Sportwettenurteil des BVerfG vom 28.03.2006 weder die Geltung des Repressivverbots der Veranstaltung u. Vermittlung von Sportwetten gem. § 284 StGB in Frage stellte, noch die Vorschriften über das staatliche Wettmonopol und dessen Durchsetzung für nichtig erklärte. Gegen dieses Revisionsurteil richtete sich die Beschwerdeführerin mit ihrer Verfassungsbeschwerde.<sup>671</sup>

Das BVerfG wiederholte in dieser Entscheidung, dass der strafbewehrte Ausschluss gewerblicher Wettangebote durch private Wettunternehmen den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern nur dann zumutbar ist, wenn das staatliche Sportwettenmonopol nicht nur nach den zu seiner Rechtfertigung

---

669 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1267, Rn. 149–154; *Holznapel/Ricke*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG, MMR 2006, 303, 304.

670 Az.: 1 BvR 2218/06.

671 BVerfG, Beschluss vom 22.11.2007, NVwZ 2008, 301, 302.



ausgeführten Zielen, sondern auch tatsächlich in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient. Es ließ die Auffassung des BayVGH und des BVerwG, nach der es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung auf die Sach- und Rechtslage der letzten behördlichen Entscheidung, mithin auf die Sach- und Rechtslage im Februar 2003, ankam, unbeanstandet. Das BVerfG wiederholte, dass das Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht ein legitimes Ziel ist, mit dem ein staatliches Wettmonopol verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Es betonte aber, dass der Ausschluss anderer, als der vom Freistaat Bayern veranstalteten Sportwetten, bis zu einer Neuregelung verfassungsrechtlich nur dann hinnehmbar ist, wenn der Freistaat Bayern unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits und der tatsächlichen Ausgestaltung der staatlich veranstalteten Sportwetten andererseits herstellt. Hieraus ergebe sich allerdings nicht, dass vor dem Sportwettenurteil des BVerfG vom 28.03.2006 ergangene Untersagungsverfügungen als rechtmäßig bestätigt werden könnten, sofern es auf den Zeitpunkt der letzten Behördlichen Entscheidung ankommt, der vor diesem Urteil liegt. Denn zu diesem Zeitpunkt bestand gerade noch keine Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits sowie der tatsächlichen Ausgestaltung der staatlich veranstalteten Sportwetten andererseits.<sup>672</sup>

### *3. Der Beschluss der dritten Kammer des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 21.01.2008 zum Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz in der Fassung, die es aufgrund des Lotteriestaatsvertrags erhalten hatte, und die zum 01.01.2008 außer Kraft trat*

Die Beschwerdeführerin wendete sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen das Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz in der Fassung, die es aufgrund des Lotteriestaatsvertrags erhalten hatte, und die zum 01.01.2008 außer Kraft trat. Das BVerfG hat diese Verfassungsbeschwerde aufgrund des zwischenzeitlichen Außerkrafttretens des angegriffenen Gesetzes zum Entscheidungszeitpunkt nicht mehr zur Entscheidung angenommen. Es wiederholte aber dennoch seine Ausführungen aus seinem Sportwettenurteil vom 28.03.2006. Das BVerfG führte aus, dass ein staatliches Sportwettenmonopol zwar grds. verfassungsrechtlich möglich ist, dass es als Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG den Grundrechtsträgern aber nur bei einer aktiv an der Begrenzung der Wettleidenschaft sowie der Bekämpfung der Wettsucht ausgerichteten rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Wettwesens zumutbar ist.<sup>673</sup>

---

672 BVerfG, Beschluss vom 22.11.2007, NVwZ 2008, 301, 302f.

673 BVerfG, Beschluss vom 21.01.2008, 1 BvR 2320/00.

#### 4. *Der Beschluss der dritten Kammer des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.2008 zum Übergangszeitraum zwischen der Entscheidung vom 28.03.2006 und der Neuregelung des Sportwettenrechts durch den Glücksspielstaatsvertrag 2008*

Dieser Beschluss<sup>674</sup> betraf die sofortige Vollziehbarkeit einer Verfügung der Stadt Landau vom 30.06.2006, mit der diese dem Beschwerdeführer die gewerbliche Vermittlung von Sportwetten eines österreichischen Anbieters unter Berufung auf die Übergangszeitregelung des Sportwettenurteils des BVerfG vom 28.03.2006 untersagte. Der Beschwerdeführer legte gegen diese Verfügung Widerspruch ein, und beantragte beim VG die Anordnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs. Diesem Antrag entsprach das VG. Allerdings hob das OVG diesen Beschluss des VG auf eine Beschwerde der Stadt Landau hiergegen mit Beschluss vom 28.09.2006 auf und lehnte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs ab. Gegen diesen Beschluss des OVG richtete sich der Beschwerdeführer mit seiner Verfassungsbeschwerde unter Berufung auf sein Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 GG. Im Hinblick auf den zwischenzeitlich in Kraft getretenen GlüStV 2008 und das diesen ausführende LGlüG RPF stellte das VG auf einen entsprechenden Abänderungsantrag des Beschwerdeführers durch Beschluss vom 17.07.2008 die aufschiebende Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs wieder her.<sup>675</sup> Das BVerfG nahm auch diese Verfassungsbeschwerde nicht mehr zur Entscheidung an. Dies begründete es damit, dass der Verfassungsbeschwerde keine grds. Bedeutung zukam, weil die verfassungsrechtlichen Fragen bereits durch Rspr. des BVerfG geklärt waren, und weil die Annahme zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Rechte nicht mehr angezeigt war. Die Beschwer des Beschwerdeführers war durch den Beschluss des VG vom 17.07.2008 für die neue Rechtslage nach dem GlüStV 2008 und dem diesen ausführenden LGlüG RPF entfallen, und die fortbestehende Beschwer bis zum 31.07.2007 konnte nachträglich faktisch nicht mehr geändert werden.<sup>676</sup>

Das BVerfG wiederholte aber seine Forderung für die übergangsweise Anwendbarkeit des LottStV bis zur Neuregelung des Sportwettenrechts durch den GlüStV 2008, dass die Bundesländer in den von ihnen zu verantwortenden Wettangeboten unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits sowie der tatsächlichen Ausübung des Staatsmonopols andererseits herstellen mussten. Diese Forderung hatte das BVerfG bereits in seinem Urteil vom 28.03.2006 aufgestellt. Es bestand darauf, dass die Bundesländer für ein Festhalten am Staatsmonopol für Sportwetten schon während der Übergangszeit damit beginnen mussten, die zur Unzumutbarkeit des Ausschlusses privater Anbieter führenden Umstände

---

674 Az. 1 BvR 2783/06.

675 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2008, 1 BvR 2783/06, Rn. 1–10.

676 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2008, 1 BvR 2783/06, Rn. 14–32.

in wesentlichen Punkten abzuändern.<sup>677</sup> Das BVerfG verlangte erneut eine aktiv-suchtpräventive Ausrichtung des staatlichen Sportwettenangebots durch eine aktive Aufklärung über die Suchtgefahren der Sportwetten. Es untersagte erneut eine Erweiterung des Sportwettenangebots sowie eine Werbung, die über sachliche Informationen zur Art und Weise der Wettmöglichkeiten hinausgehend gezielt zum Wetten auffordert.<sup>678</sup>

In diesem Beschluss merkte das BVerfG aber auch an, dass der LottStV in § 14 nicht monopolspezifische Regelungen in Bezug auf gewerbliche Spielvermittler enthielt, die als präventive Anforderungen an die gewerbliche (Spiel-)Vermittlung auch unabhängig von der Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz im staatlich verantworteten Wettangebot durchsetzbar waren.<sup>679</sup> Die hiermit angesprochenen Regelungen des LottStV für gewerbliche Spielvermittler entsprechen den Anforderungen der §§ 4 Abs. 3 S. 1–3 u. 19 Abs. 1 GlüStV 2012 an gewerbliche Spielvermittler sowie den Werbebestimmungen des § 5 Abs. 1 u. 2 S. 2 GlüStV 2012.

## 5. Die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Glücksspielstaatsvertrag 2008

Die Beschwerdeführerin dieser Verfassungsbeschwerde war eine Hamburger AG, die seit dem Jahr 2000 eine gewerbliche Lotterievermittlung an staatliche Lotterien, insbesondere die Lottogesellschaften der Länder, über das Internet betrieb. Sie richtete sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen das Internetverbot, die Werbebeschränkungen, das Vermittlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt, den fehlenden Rechtsanspruch auf eine Erlaubniserteilung, die Erlaubnisvoraussetzungen für eine Vermittlererlaubnis sowie gegen die Voraussetzungen für eine Ausnahmeerlaubnis für den Internetvertrieb nach den Übergangsvorschriften (nachfolgend gemeinsam als „**die Erlaubnisvoraussetzungen**“ bezeichnet). Ferner wendete sie sich gegen die ausschließliche Länderzuständigkeit des GlüStV 2008 sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen der Länder Berlin (AGGlüStV Bln) und Niedersachsen (NGLüSpG). Die zweite Kammer des ersten Senats des BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde wegen teilweiser Unzulässigkeit und offensichtlicher Aussichtslosigkeit i. Ü. nicht zur Entscheidung an.<sup>680</sup>

### a. Zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Das BVerfG entschied, dass die angegriffene niedersächsische Strafvorschrift die Beschwerdeführerin nicht selbst, unmittelbar und gegenwärtig in ihren Grundrechten betraf, weil diese nur das gewerbsmäßige Handeln ohne behördliche Erlaubnis untersagte. Das BVerfG führte aus, dass die Beschwerdeführerin die Möglichkeit

---

677 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2008, 1 BvR 2783/06, Rn. 16.

678 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2008, 1 BvR 2783/06, Rn. 24.

679 BVerfG, Beschluss vom 10.11.2008, 1 BvR 2783/06, Rn. 26.

680 Beschluss vom 14.10.2008, Az. 1 BvR 928/08.

hatte, ihren Geschäftsbetrieb in einer gesetzeskonformen Weise zu gestalten und für das Vorliegen der nötigen Erlaubnisse zu sorgen.<sup>681</sup>

*b. Zu der Aussichtslosigkeit der Verfassungsbeschwerde wegen der Verfassungskonformität der angegriffenen Regelungen*

Das BVerfG stellte zunächst klar, dass der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG bei der Tätigkeit der Beschwerdeführerin eröffnet war und dessen persönlicher Schutzbereich wg. Art. 19 Abs. 3 GG sowie, dass sämtliche angegriffenen Regelungen in dieses Grundrecht der Beschwerdeführerin eingriffen.<sup>682</sup>

Das BVerfG führte aus, dass nur ein formell und materiell verfassungskonformes Gesetz einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen kann. Es erläuterte, dass für ein formell verfassungsmäßiges Gesetz der gesetzgebungskompetente Gesetzgeber gehandelt haben muss, sowie dass ein Gesetz nur dann materiell verfassungsgemäß ist, wenn hierfür verfassungslegitime Ziele vorliegen, das Gesetz geeignet und erforderlich ist, um diese Ziele zu erreichen, und wenn es verhältnismäßig ist. Das BVerfG legte dar, dass zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufswahlfreiheit als verfassungslegitime Ziele nur hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls in Betracht kommen.<sup>683</sup> Diese Grundsätze hatte es bereits mit identischem Wortlaut in seiner Sportwetten-Entscheidung vom 28.03.2006 ausgeführt. In der an dieser Stelle zu besprechenden Entscheidung vom 14.10.2008 entschied das BVerfG aber, anders als zum Sportwettenmonopol des LottStV, dass die angegriffenen Normen des GlüStV 2008 sowie die entsprechenden Ausführungsvorschriften des AGGlüStV Bln und des NGlüSpG nach diesen Grundsätzen nicht zu beanstanden waren.<sup>684</sup>

*i. Formelle Verfassungsmäßigkeit*

Auch in dieser Entscheidung stützte das BVerfG die Gesetzgebungskompetenz d. Länder wieder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sowie darauf, dass der Bund nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht habe. Die Länder dürften deswegen noch regeln.<sup>685</sup>

*ii. Bestimmtheitsgrundsatz*

Das BVerfG entschied, dass die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Normen dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Diese entsprechen den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit und Justitiabilität. Aus der Zielsetzung

---

681 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 7f.

682 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 9–23.

683 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 24.

684 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 24.

685 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 25.

des GlüStV 2008, dem sachlichen Zusammenhang der Vorschriften mit der Rechtsprechung des BVerfG sowie den Vertragsmaterialien ließen sich Zweck und Inhalt ausreichend ermitteln und objektive Kriterien gewinnen, die eine willkürliche Handhabung durch Behörden und Gerichte ausschließen. Dies gelte sowohl für die Bezugnahme auf die Ziele des § 1, als auch die Werbebestimmungen.<sup>686</sup>

### iii. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Auch in dieser Entscheidung vertrat das BVerfG die Ansicht, dass die verfolgten Ziele der Suchtprävention sowie des Schutzes vor Folge- und Begleitkriminalität überragend wichtige Gemeinwohlziele sind, die objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigen können.<sup>687</sup> Es führte aus, dass die Verfassung dem Gesetzgeber zur Gefahrenabwehr bei der Prognose und Einschätzung der abzuwehrenden Gefahren einen Beurteilungsspielraum belässt. Dieser Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich falsch sind, dass sie die Gesetzgebung vernünftigerweise nicht tragen können. Nach diesem Maßstab waren die Gefahrenprognose und -Einschätzung der Landesgesetzgeber zum GlüStV 2008 nach Meinung des BVerfG nicht zu beanstanden.<sup>688</sup>

#### 1) Zur Geeignetheit

Das BVerfG war der Auffassung, dass die angegriffenen Normen zur Zielerreichung geeignet waren, weil sie den gewünschten Erfolg fördern konnten. Mit dem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt werde ein Kanalisierungseffekt erreicht, der das Glücksspielangebot beschränke und die Transparenz des Glücksspiels fördere. Die Erlaubnisvoraussetzungen sowie die Werbeverbote und -Beschränkungen seien v. a. wegen der Verknüpfung mit den Zielen des § 1 GlüStV 2008 zur Erreichung dieser Ziele geeignet. Das Gleiche gelte für das Internetverbot.<sup>689</sup>

#### 2) Zur Erforderlichkeit

Das BVerfG entschied, dass die Eingriffe in die Berufsfreiheit durch das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, die Erlaubnisvoraussetzungen, die Werbeverbote und -Beschränkungen sowie das Internetverbot des GlüStV 2008 für die Zielerreichung erforderlich waren. Es bezog sich wieder auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, und beschloss, dass die bekannten Tatsachen und Erfahrungen nicht dafür sprechen, dass gleich wirksame, aber weniger einschneidende Alternativen zur Verfügung standen.<sup>690</sup>

---

686 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 26.

687 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 28.

688 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 30.

689 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 31–42.

690 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 43–50.

### 3) Zur Angemessenheit

Das BVerfG entschied ferner, dass die angegriffenen Maßnahmen des GlüStV 2008 sowie in dessen Umsetzung des AGGlüStV Bln und des NGLüSpG angemessen waren. Die überragende Bedeutung der mit dem GlüStV 2008 verfolgten Gemeinwohlinteressen bewirke, dass der erlangte Rechtsgüterschutz hierfür die mit dem Erlaubnisvorbehalt, dem fehlenden Rechtsanspruch auf die Erlaubnis sowie mit den Erlaubnisvoraussetzungen verbundenen Grundrechtsbeschränkungen überwiege. Ferner begegne das Regionalitätsprinzip keinen Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit. Auch die Werbebeschränkungen und –Verbote seien verhältnismäßig. Das staatliche Glücksspielmonopol solle den ohnehin vorhandenen Spieltrieb der Bevölkerung kanalisieren, nicht aber das Glücksspiel fördern und das Angebot hierfür ausbauen. Vor diesem Hintergrund seien die mit den Werbebeschränkungen verbundenen Grundrechtseingriffe zumutbar. Das absolute Internetverbot sei angesichts der von diesem Vertriebsweg ausgehenden besonderen Spielsuchtgefahren und dem hohen Rang der Suchtprävention ebenfalls nicht zu beanstanden.<sup>691</sup>

### 6. Die erste vorläufige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Sportwettenmonopol des Glücksspielstaatsvertrags 2008

Diese Verfassungsbeschwerde betraf eine im Abänderungsverfahren ergangene Entscheidung des OVG Nieders, mit der dieses die sofortige Vollziehung einer die Vermittlung gewerblicher Sportwetten untersagenden Ordnungsverfügung unter Hinweis auf die nach dem GlüStV 2008 seit dem 01.01.2008 geltende Rechtslage aufrecht erhalten hatte. Die dritte Kammer des ersten Senats des BVerfG entschied in diesem Fall, dass das Sportwettenmonopol des GlüStV 2008 und des NGLüSpG nach einer vorläufigen Prüfung als verfassungskonform anzusehen war.<sup>692</sup>

Der Beschwerdeführer vermittelte seit Anfang 2005 Sportwetten eines maltesischen Sportwettenveranstalters. Diese Tätigkeit untersagte ihm das Land Nieders mit Bescheid vom 27.04.2005 unter gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung eines Zwangsgeldes. Die Behörde setzte die sofortige Vollziehung allerdings kurze Zeit später im Hinblick auf einen Beschluss der zweiten Kammer des Ersten Senats des BVerfG vom 27.04.2005 wieder aus. Die gegen die Untersagungsverfügung erhobene Anfechtungsklage wies das VG Hannover im Juni 2006 ab. Gegen dieses Urteil legte der Beschwerdeführer Berufung zum OVG Nieders ein, über die zum Zeitpunkt des Beschlusses zu der Verfassungsbeschwerde allerdings noch nicht entschieden war. Das Land Nieders ordnete die sofortige Vollziehung der Untersagungsverfügung wieder an. Den dagegen gerichteten Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO wies das VG Hannover zurück. Die hiergegen erhobene Beschwerde zum OVG Nieders blieb ebenfalls erfolglos. Gleiches gilt für einen während des Übergangszeitraums zwischen dem Sportwettenurteil

---

691 BVerfG, Beschluss vom 14.10.2008, 1 BvR 928/08, Rn. 51–61.

692 Beschluss vom 20.03.2009, Az. 1 BvR 2410/08.

des BVerfG vom 28.03.2006 und der Neuregelung des Sportwettenrechts durch den GlüStV 2008 gestellten Abänderungsantrag nach § 80 Abs. 7 VwGO. Einen solchen Abänderungsantrag stellte der Beschwerdeführer im Dezember 2007 im Hinblick auf das Inkrafttreten des GlüStV 2008 und des NGLüSpG am 01.01.2008 erneut. Diesen zweiten Abänderungsantrag wies das OVG NiedS mit Beschluss vom 08.07.2008 ab. Gegen diesen Beschluss wendet sich der Beschwerdeführer unter Berufung auf Art. 12 Abs. 1 und 19 Abs. 4 GG mit seiner Verfassungsbeschwerde.<sup>693</sup>

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an. Der Verfassungsbeschwerde sei keine grds. verfassungsrechtliche Bedeutung zugekommen. Die erheblichen Rechtsfragen habe das BVerfG in früheren Entscheidungen im erforderlichen Umfang bereits geklärt, insbes. in seinem Sportwettenurteil vom 28.03.2006. Das BVerfG entschied, dass der Verfassungsbeschwerde auch im Hinblick darauf keine grds. Bedeutung zukam, dass der mit ihr angegriffene Eilbeschluss d. OVG NiedS sowohl für den Bereich der Sportwetten, als auch für den Bereich der Lotterien von einer ausreichenden Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Sportwettenurteils vom 28.03.2006 ausging. Dasselbe gelte im Hinblick darauf, dass das OVG bei einer Gesamtbetrachtung des Glücksspielrechts unter Einbeziehung des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels Zweifel an einer europarechtskonformen kohärenten u. systematischen Bekämpfung der Spielsucht äußerte. Das BVerfG stellte klar, dass es für die Vereinbarkeit eines staatlichen Sportwettenmonopols mit Art. 12 Abs. 1 GG aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht auf eine „Kohärenz u. Systematik“ des gesamten Glücksspielsektors einschließlich des gewerberechtlich zugelassenen Automatenspiels ankommt. Die Verfassung verlange angesichts d. dualen Regelungssystems nur eine konsequente u. konsistente Ausgestaltung des ordnungsrechtl. staatlichen Sportwettenmonopols ohne Ansehung der gewerberechtlichen Regelungen.<sup>694</sup> Die gemeinschaftsrechtliche Dienst- u. Niederlassungsfreiheit sei als solche im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht rügefähig. Das OVG durfte nach Ansicht d. BVerfG im Rahmen einer summarischen Prüfung die Erfolgsaussichten in der Hauptsache bzgl. diesem Punkt als letztlich offen ansehen.<sup>695</sup>

Das BVerfG führte in diesem Beschluss außerdem aus, dass die Annahme der Verfassungsbeschwerde in diesem Fall auch nicht zur Durchsetzung der Rechte des Beschwerdeführers angezeigt war. Es ließ unbeanstandet, dass das OVG in seinem Beschluss von der Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols nach dem NGLüSpG ausging. Das OVG habe zutreffend erkannt, dass es mit Ablauf des Übergangszeitraums nicht mehr nur auf ein Mindestmaß an Konsistenz ankam, sondern auf eine vollständige Konsistenz der rechtlichen und tatsächlichen Monopolausgestaltung. Diese Konsistenz habe das OVG in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise als grds. gegeben angesehen. Das BVerfG entschied, dass die

---

693 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2009, 1 BvR 2410/08, Rn. 1–4.

694 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2009, 1 BvR 2410/08, Rn. 7–17.

695 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2009, 1 BvR 2410/08, Rn. 51–55.

Bewertung, dass bei einer kursorischen Prüfung die rechtliche Ausgestaltung des Sportwettenmonopols im GlüStV 2008 sowie im NGLüSpG eine suchtpreventive Ausrichtung hinreichend gewährleistet, einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhielt. Es stellte fest, dass – vorbehaltlich einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung der Rechtslage nach dem GlüStV 2008 und der durch sie gewährleisteten Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols im Rahmen von Verfassungsbeschwerden gegen verwaltungsgerichtliche Hauptsacheentscheidungen – das grundlegende Regelungsdefizit des LottStV als grds. behoben angesehen werden konnte. Einstweilen sei eine grds. konsistente rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des Sportwettenmonopols in Niedersachsen anzunehmen.<sup>696</sup>

### *7. Der Beschluss der zweiten Kammer des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 30.11.2010*

In dieser Entscheidung<sup>697</sup> ging es um einen konkreten Normenkontrollantrag. Die Vorlage betraf die Verfassungsmäßigkeit der Erlaubnispflicht für die private Vermittlung unmittelbar oder mittelbar staatlich veranstalteter Glücksspiele (Toto, Lotto usw.) gem. § 13 Abs. 1 GlüG LSA vom 22.12.2004 ohne Übergangsregelung für bestehende priv. Vermittlungstätigkeiten. Das BVerfG entschied, dass die Vorlage unzulässig war, weil sie nicht hinreichend ausführte, warum die gewerbliche Vermittlung vor Erlass des § 13 GlüG LSA erlaubnisfrei, und nicht, wie vom Gesetzgeber vertreten, verboten gewesen sein soll.<sup>698</sup> Außerdem sei die Verfassungsmäßigkeit des § 13 GlüG LSA ohne Übergangsregelung für bestehende private Vermittlungstätigkeiten wegen der faktischen Dauer zwischen dessen Inkrafttreten und dem Erlass der Untersagungsverfügungen von mehr als zwei Jahren, die das BVerfG als ausreichende Übergangszeit erachtete, nicht entscheidungserheblich gewesen.<sup>699</sup>

Die Klägerinnen der drei verbundenen Ausgangsverfahren waren private Unternehmen, die seit den 1990er Jahren im LSA gewerblich die Teilnahme an mittelbar oder unmittelbar durch die Bundesländer veranstaltete Glücksspiele vorwiegend über das Internet vermittelten. In den Ausgangsverfahren wendeten sie sich gegen die Untersagung ihrer Tätigkeit durch das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt. Dieses untersagte die Vermittlung der Beteiligung an Glücksspielen im LSA der Klägerin zu 1) im November 2006, der Klägerin zu 2) im November 2008 und der Klägerin zu 3) im Dezember 2006. Es stützte die Untersagungsverfügungen auf § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LottStV i. V. m. § 13 GlüG LSA, §§ 284, 287 StGB sowie § 18 GlüG LSA und begründete sie damit, dass die Klägerinnen ihrer Vermittlungstätigkeit ohne die nach den genannten Vorschriften notwendigen Erlaubnis nachgegangen seien. Die Klägerinnen und das vorliegende Gericht vertraten die Ansicht,

---

696 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2009, 1 BvR 2410/08, Rn. 18–50.

697 Az. 1 BvL 3/07.

698 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 47–55.

699 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 32.



dass das Vermitteln von Glücksspielen im LSA vor dem Erlass des § 13 GlüG LSA erlaubnisfrei zulässig war, und dass die Einführung einer Erlaubnispflicht ohne Übergangsfrist sie in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 u. 2 Abs. 1 GG verletzen. Der Gesetzgeber des LSA führte § 13 GlüG LSA in Ausführung des § 14 LottStV und § 2 des ebenfalls am 01.07.2004 in Kraft getretenen Staatsvertrags über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen ein, die eine Erlaubnispflicht für die gewerbliche Spielvermittlung vorsahen. Das GlüG LSA trat am 30.12.2004 in Kraft. Es ist in Ausführung des GlüStV 2008 (und mittlerweile in Ausführung des GlüStV 2012) erneut geändert worden. Die Erlaubnispflicht auch für die Vermittlung von staatlichen Lotterien besteht fort.<sup>700</sup>

Das BVerfG entschied, dass der Vorlagebeschluss unzulässig war. Es erläuterte zunächst, dass die Vermittlertätigkeit der Klägerinnen nicht in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG fällt. Werde in die Freiheit der individuellen Erwerbs- und Leistungsfähigkeit eingegriffen, so werde nicht der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG betroffen, sondern nur der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG.

Dass BVerfG führte sodann aus, dass die Vermittlertätigkeit der Klägerinnen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG fiel. Daran könnten die einfachgesetzlichen Strafvorschriften nichts ändern. Eine Begrenzung des Schutzbereichs von Art. 12 Abs. 1 GG in dem Sinne, dass dessen Gewährleistung von vornherein nur erlaubte Tätigkeiten umfasst, komme allenfalls hinsichtlich solcher Tätigkeiten in Betracht, die schon ihrem Wesen nach als verboten anzusehen sind, weil sie aufgrund ihrer Sozial- und Gemeinschaftsschädlichkeit schlechthin nicht am Schutz durch das Grundrecht der Berufsfreiheit teilhaben können. Die Rechtsordnung kenne aber die gewerbliche Vermittlung von Lotterien als erlaubte Betätigung. Diese Ausführungen hatte das BVerfG auch schon in seinem Sportwettenurteil vom 28.03.2006 getätigt. Anschließend legt es die Anforderungen an ein die Berufsfreiheit einschränkendes Gesetz dar. Diese Darlegungen sind identisch mit denen in den oben ausgeführten Entscheidungen vom 28.03.2006 und vom 14.10.2008. Das BVerfG bemängelte, dass das vorlegende Gericht nicht im Sinne der Dreistufenlehre hinreichend differenziert ausgeführt habe, ob es sich bei der angegriffenen Regelung um eine Berufsausübungsregelung oder um eine subjektive oder objektive Berufswahlregelung handle, was aber in Bezug auf die legitimen Ziele, die sie verfolgte, erheblich sei.<sup>701</sup>

Sodann erläuterte das BVerfG, dass ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG ausschied, weil Art. 12 GG spezieller hierzu ist, und Art. 2 Abs. 1 GG deswegen verdrängt.<sup>702</sup>

Schließlich vertrat das BVerfG in der vorliegenden Entscheidung die Ansicht, dass nicht ersichtlich war, dass eine verfassungskonforme Übergangsregelung für die Klägerinnen eine günstigere Position gebracht hätte, weil die Untersagungsverfügungen

---

700 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 1–31.

701 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 36–46.

702 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 56.

erst mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des § 13 GlüG LSA ergingen. Es selber habe in seinem Sportwettenurteil vom 28.03.2006 eine Übergangsfrist von etwas mehr als einem Jahr als angemessen erachtet, und auch die Übergangsregelungen des § 25 GlüStV 2008 sähen eine Übergangsfrist von nur einem Jahr für bereits erteilte Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse vor. Die Verfassungsmäßigkeit des § 13 GlüG LSA ohne Übergangsregelung für die gewerbliche Spielvermittlung sei deswegen nicht entscheidungserheblich gewesen.<sup>703</sup>

#### *8. Der Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30.09.2013*

In diesem Beschluss<sup>704</sup> wiederholte das BVerfG, dass die Verbote der Veranstaltung von sowie der Werbung für Glücksspiele im Internet des GlüStV 2008 verfassungskonform waren. Der Beschwerdeführer war Inhaber einer DDR-Konzession für einen bestimmten Landkreis. Von dort aus veranstaltete er Sportwetten über das und warb hierfür im Internet. Die Regierung von Mittelfranken untersagte ihm unter einer Zwangsgeldandrohung mit Bescheid vom 27.03.2009 über das Internet öffentliches Glücksspiel in Bayern zu veranstalten oder zu vermitteln. Mit Verfügung vom 06.04.2009 verbot die Regierung von Mittelfranken dem Beschwerdeführer ferner im Internet für öffentliches Glücksspiel zu werben, soweit diese Werbung vom Freistaat Bayern aus abrufbar war. Die Anfechtungsklagen gegen diese Bescheide blieben zuletzt in der Revision erfolglos. Dieses Urteil vom BVerwG<sup>705</sup> greift der Beschwerdeführer an.<sup>706</sup>

Das BVerfG nahm die Verfassungsbeschwerde mangels grds. verfassungsrechtlicher Bedeutung nicht zur Entscheidung an. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen seien bereits geklärt gewesen. I. Ü. habe die Verfassungsbeschwerde keine Aussicht auf Erfolg gehabt. Denn die angegriffenen Bescheide und Urteile hätten den Beschwerdeführer nicht in seiner Berufsfreiheit aus Art. 12 GG verletzt. Die Verbote der Veranstaltung von sowie der Werbung für öff. Glücksspiele im Internet des GlüStV 2008 seien mit der Berufsfreiheit vereinbar gewesen.<sup>707</sup>

#### *9. Der Beschluss des Ersten Senats vom 07.03.2017*

In dieser Entscheidung<sup>708</sup> erklärte das BVerfG die Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV, § 2 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln., das Verbundverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012), die

---

703 BVerfG, Beschluss vom 30.11.2010, 1 BvL 3/07, Rn. 32.

704 Az. 1 BvR 3196/11, abgedruckt in der ZfWG 2014, 24ff.

705 BVerwG, Urteil vom 01.06.2011 – 8 C 5.10 – Vorinstanz: VG Ansbach, siehe hierzu auch unten bei der Besprechung der Rechtsprechung des BVerwG.

706 BVerfG, Beschluss vom 30.09.2013, ZfWG 2014, 24f., Rn. 1–7.

707 BVerfG, Beschluss vom 30.09.2013, ZfWG 2014, 24, 26 Rn. 20–22.

708 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1603/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13.

Abstandsgebote zu anderen Spielhallen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) sowie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (§ 2 Abs. 1 S. 4 SpielhG Bln), die Reduzierung d. Gerätehöchstzahl in Spielhallen (§ 4 Abs. 2 S. 1 SpielhG Bln), die Pflicht zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson (§ 6 Abs. 2 SpielhG Bln) sowie die fünf- und einjährigen Übergangsregelungen (§ 29 Abs. 4 S. 2 u. 3 GlüStV 2012 i. V. m. den LandesspielhG von Bln, Bay u. SaarL) für formell und materiell verfassungsgemäß.<sup>709</sup>

Der Beschluss erging in insgesamt vier Verfassungsbeschwerden von zwei Spielhallenbetreiberinnen in Berlin, von einer Spielhallenbetreiberin in Bayern sowie von einer Spielhallenbetreiberin im Saarland, mit denen letztere sich gegen die im vorherigen Absatz genannten Beschränkungen richteten.<sup>710</sup> Für die angegriffenen Regelungen des SpielhG Bln hatte zuvor schon das BVerwG entschieden, dass diese verfassungskonform seien.<sup>711</sup>

#### *a. Formelle Verfassungsmäßigkeit*

Das BVerwG beschloss, dass die angegriffenen Regelungen dem Recht der Spielhallen zuzuordnen sind, das gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ausdrücklich aus der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes ausgenommen worden sei und damit nach Art. 70 Abs. 1 GG der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder unterfiele. Diese Kompetenz sei auch nicht einschränkend auszulegen, sondern umfasse die gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb u. die Zulassung von Spielhallen. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien ferner nicht aufgrund der Sperrwirkung der Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Bodenrechts und im Bereich der öffentlichen Fürsorge formell verfassungswidrig. Zum Bodenrecht gehörten nur diejenigen Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben. Dies sei aber beim Verbundverbot sowie den Abstandsgeboten nicht der Fall. Deren Gegenstand sei vorrangig eine bei der Zulassung zu beachtende Anforderung an den Standort des Gewerbes. Deswegen stünde auch das JSchG nicht entgegen.<sup>712</sup>

#### *b. Materielle Verfassungsmäßigkeit*

Sämtliche angegriffene Regelungen seien mit Art. 12 GG, Art. 14 Abs. 1 GG u. Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

---

709 Rn. 96.

710 Rubrum.

711 BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15, 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 und 8 C 8.16. Ebenso entschied das BVerwG in einer weiteren Entscheidung vom 16.12.2016 zu den entsprechenden Regelungen des SpielhG Rheinland-Pfalz: Az. 8 C 4.16.

712 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 97–117; so entschied auch schon das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 19–33, Az. 8 C 7.15 Rn. 12–13, Az. 8 C 8.15 Rn. 13–14, Az. 8 C 4.16 Rn. 16, Az. 8 C 5.16 Rn. 12–13 u. Az. 8 C 8.16 Rn. 11.

- i. Vereinbarkeit des Verbundverbots, der Abstandsgebote, der Reduzierung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen und der Pflicht zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson mit Artikel 12 und Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz

Zunächst wiederholte das BVerfG, dass die Bekämpfung der Spiel- u. Wettsucht sowie weiterer negativer Begleiterscheinungen des Spiel- und Wettbetriebs ein legitimes Ziel für die Berufsfreiheit einschränkende Regelungen darstellt. Es gälten insofern allerdings besondere Anforderungen, sofern der Staat zugleich auf Teilen des Spielmarktes selbst wirtschaftend tätig ist. In einer Konfliktlage mit staatlicher Beteiligung am Spiel- und Wettmarkt sei eine Ausrichtung der staatlichen Maßnahmen auf die Bekämpfung der Spielsucht erforderlich. Dabei seien andere Glücksspielformen insbes. dann einzubeziehen, wenn der Gesetzgeber (auch) eigene fiskalische Interessen verfolgt und die Glücksspielformen potentiell in Konkurrenz zueinander stehen. Auch hier könne die legitime Zielsetzung, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wettsucht zu bekämpfen, in ein Spannungsverhältnis zu den fiskalischen Interessen des Staates geraten. Die suchtpreventiv ausgerichtete staatliche Regulierung in einem Glücksspielsegment dürfe nicht durch die fiskalische Ausrichtung der Regulierung in einem anderen konterkariert werden. Dies gelte insbes. dort, wo die Regulierung priv. Angebote u. staatl. Monopole zusammentreffen, wie dies bei der Regulierung von Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits der Fall sein könne. Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen seien jedoch zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprevention nicht außer Acht lasse.<sup>713</sup> Diese Aussagen des BVerfG sind neu. Bisher hatte es die verschiedenen Glücksspielsektoren immer getrennt voneinander beurteilt. Zur Begründung hierfür verweist das BVerfG auf die Rspr. d. EuGH.<sup>714</sup>

Das BVerfG beschloss, dass die Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber gerechtfertigt sind. Auch zur Rechtfertigung einer objektiven Berufszugangsvoraussetzungen lägen mit den besonders wichtigen Gemeinschaftsgütern der Suchtbekämpfung und dem Kinder- und Jugendschutz hinreichende Gründe des Gemeinwohls vor, die das Verbundverbot und die Abstandsgebote trügen.<sup>715</sup>

---

713 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 122f.

714 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 124. Anders entschied noch das BVerwG. Es urteilte, dass das BVerfG der Verfassung ein Konsistenzgebot lediglich für das aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierten Glücksspielangebot entnommen und überdies klargestellt habe, dass sich aus ihr kein sektorübergreifendes Gebot der Kohärenz glücksspielrechtlicher Regelungen einschließlich derjenigen zum gewerblich zugelassenen Automatenpiel ableiten lasse. Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 51, Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 20 u. Az. 8 C 8.16 Rn. 14.

715 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 130–140. So auch das BVerwG in seinen Urteilen

Die Regelungen seien im Blick auf die unter staatlicher Beteiligung betriebenen Spielbanken hinreichend konsequent auf das legitime Ziel der Bekämpfung der Spiel- u. Wettsucht ausgerichtet. Für Spielbanken seien umfangreiche Spielerschutzvorschriften vorgesehen. Im Hinblick auf den Angebotsumfang der Spielbanken sei überdies gesetzlich geregelt, dass dieser sich nicht an fiskalischen Interessen orientieren darf, sondern an die Ziele des GlüStV 2012 gebunden ist. Dementsprechend sehe § 20 Abs. 1 GlüStV 2012 zur Erreichung der Ziele von dessen § 1 eine Begrenzung der Anzahl der Spielbanken in den Ländern vor. Dadurch sei das Spiel in Spielbanken aus dem Alltag herausgehoben, während das Spiel in Spielhallen schon aufgrund der großen Verfügbarkeit und der wesentliche zahlreicheren Standorte Bestandteil des alltäglichen Lebens sei. Dieser Unterschied werde auch bei einer Reduzierung des Bestands an Spielhallenstandorten aufgrund der Abstandsgebote nach Ablauf der Übergangsfristen grds. fortbestehen. Laut vorgelegter Untersuchungen falle die vom kleinen Spiel an Spielautomaten in Spielbanken ausgehende Suchtproblematik sehr viel geringer aus, als beim Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen. Zusätzlich bestünden durch die Aufsicht der für Inneres zuständigen Landesministerien hinreichende strukturelle Sicherungen dafür, dass die inhaltlichen Vorgaben bzgl. d. Ziele d. Suchtbekämpfung sowie der Kanalisierung des Spieltriebs vom Staat gegenüber den Spielbanken durchgesetzt werden können.<sup>716</sup>

Verbundverbot und Abstandsgebote seien ferner verhältnismäßig. Die Einschätzung der Geeignetheit des Verbundverbots und der Abstandsgebote durch die Gesetzgeber der Länder sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber reagiere damit in zulässiger Weise auf die deutliche Expansion dieser Branche in den Jahren vor den Neuregelungen. Gerade im Falle der generellen Zugänglichkeit und hohen Verfügbarkeit von Spielhallen komme einer Begrenzung sowie örtlichen Beschränkung von Glücksspielstätten die höchste Wirksamkeit bei der Verhinderung/Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht zu. Verbundverbot und Abstandsgebote seien auch erforderlich. Ein milderer, gleich effektives Mittel sei nicht ersichtlich, zumal den Gesetzgebern auch diesbzgl. ein Beurteilungs- u. Prognosespielraum zukomme. Insbes. stellten rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen wie die Spielkarte kein gleich wirksames Mittel zur Spielsuchtverhinderung und -Bekämpfung dar.<sup>717</sup> Verbundverbot und Abstandsgebote seien ferner angemessen. Bei einer Gesamtabwägung zw. der Schwere der Eingriffe und dem

---

vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 38ff., Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 15ff., Az. 8 C 4.16 Rn. 19 u. Az. 8 C 8.16 Rn. 13f.

716 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 141–147. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 52, Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 20 u. Az. 8 C 8.16 Rn. 14.

717 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 148–154. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 42ff., Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 15ff., Az. 8 C 4.16 Rn. 20ff. u. Az. 8 C 8.16 Rn. 14.

Gewicht und der Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe würden die gesetzlichen Regelungen auch unter Berücksichtigung der weiteren einschränkenden Regelungen der Spielhallengesetze insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit wahren und die Betroffenen nicht übermäßig beschränken. Das wegen der schweren Folgen der Spielsucht und des erheblichen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels hohe Gewicht der Spielsuchtprävention u. des Spielerschutzes überwiege gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse der Spielhallenbetreiber, von der Verpflichtung zur Einhaltung der neuen Erlaubnisanforderungen verschont zu bleiben. Danach sei auch eine deutliche Begrenzung der Einnahmelmöglichkeiten durch den Betrieb von Spielhallen zugunsten der konsequenten Verfolgung des überragend wichtigen Gemeinwohlziels der Suchtprävention u. –Bekämpfung hinzunehmen.<sup>718</sup>

Dass BVerfG entschied, dass auch die mit der Reduzierung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen und der Pflicht zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson einhergehenden Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber von hinreichenden Gemeinwohlzwecken getragen und verhältnismäßig sind. Die Reduzierung der Gerätehöchstzahl sei zur Erreichung des Ziels der Suchtprävention geeignet, da der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungs- u. Prognosespielraums davon ausgehen habe dürfen, dass Anreize für die Spieler zum fortgesetzten Spielen in Spielhallen umso geringer sind, je weniger Geräte sich dort befinden. Sie sei auch erforderlich. Eine gleich wirksame Regelung, die Spielhallenbetreiber weniger belastet, sei nicht ersichtlich. Insbes. stelle die bereits mit dem Verbundverbot und den Abstandsgeboten bewirkte Reduzierung der Gesamtzahl der aufgesetzten Geldspielgeräte kein milderes, gleich geeignetes Mittel dar, da diese nicht, wie vom Gesetzgeber im Rahmen seines Schutzkonzepts angestrebt, die Spielanreize innerhalb der einzelnen Spielhalle verringert. Schließlich belaste die Reduzierung der Gerätehöchstzahl die Spielhallenbetreiber nicht übermäßig. Das hohe Gewicht der Spielsuchtprävention u. des Spielerschutzes überwiege gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber. Zwar liege nahe, dass sich diese negativ auf die Rentabilität von Spielhallen auswirkt. Eine bestimmte Rentabilität gewährleistete der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch nicht. Entsprechendes wie für die Reduzierung der Gerätehöchstzahl gelte auch für die Pflicht zur Anwesenheit einer Aufsichtsperson, die das Erkennen und die unmittelbare Einflussnahme auf problematisches Spielverhalten ermöglichen solle.<sup>719</sup>

---

718 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. Rn. 155–159. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 48f., Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 20ff., Az. 8 C 4.16 Rn. 23f. u. Az. 8 C 8.16 Rn. 14.

719 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 163–168. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 42ff., Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 5.16 Rn. 15ff., Az. 8 C 4.16 Rn. 20ff. u. Az. 8 C 8.16 Rn. 14.

Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG führe – soweit ihr Anwendungsbereich überhaupt eröffnet sei – jedenfalls nicht zu einem weitergehenden Schutz, als die Berufsfreiheit.<sup>720</sup>

- ii. Vereinbarkeit des Verbundverbots, der Abstandsgebote, der Reduzierung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen und der Pflicht zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz

Das BVerfG beschloss, dass das Verbundverbot, die Abstandsgebote zu anderen Spielhallen sowie zu Kinder- u. Jugendeinrichtungen, die Reduzierung der Gerätehöchstzahl in Spielhallen und die Pflicht zur dauernden Anwesenheit einer Aufsichtsperson keine mit Art. 3 GG unvereinbare Ungleichbehandlung von Spielhallenbetreibern gegenüber den Betreibern von Spielbanken und von Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, bewirkt. Diese Ungleichbehandlung sei gerechtfertigt, selbst wenn angesichts der mit den spielhallenbezogenen Regelungen einhergehenden erheblichen Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit ein über eine bloße Willkürkontrolle hinausgehender Verhältnismäßigkeitsmaßstab zugrunde gelegt werde. Dies hinsichtlich von Spielhallen aus den bereits genannten Gründen. Ungleichbehandlungen gegenüber Gaststätten, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, seien aufgrund der Unterschiede der Spielorte gerechtfertigt. Der Schwerpunkt der gewerblichen Tätigkeit von Gaststätten liege nicht im Aufstellen und Bereithalten von Spielgeräten, sondern im entgeltlichen Anbieten von Speisen und Getränken. Hinzu komme, dass gem. § 3 Abs. 1 S. 1 SpielV höchstens drei, ab dem 10.11.2019 nur noch zwei Geldspielgeräte je Gaststätte aufgestellt werden dürfen. Das Gefährdungspotential in Gaststätten sei somit aufgrund der geringeren Verfügbarkeit deutlich geringer, als in Spielhallen. Die Einbettung in den Gaststättenbetrieb ermögliche darüber hinaus eine größere soziale Kontrolle.<sup>721</sup>

- iii. Die Grundrechtsvereinbarkeit der Übergangsregelungen

Das BVerfG führt aus, dass die fünfjährigen Übergangsfristen für Bestandsspielhallen in Berlin und im Saarland zwar in die Berufsfreiheit eingreifen, dass diese Eingriffe aber gerechtfertigt sind. Sie erfüllen die Anforderungen der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes. Letzterer verleihe weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage, noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen. Für

---

720 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 169. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 72ff. sowie Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15 u. 8 C 5.16 Rn. 24.

721 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 170–175. So auch das BVerwG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 76ff., Az. 8 C 7.15 u. 8 C 5.16 Rn. 25, Az. 8 C 8.15 Rn. 26, Az. 8 C 4.16 Rn. 27ff. u. Az. 8 C 8.16 Rn. 16.

die gesetzliche Regelung ergebe sich dies schon daraus, dass grds. nicht darauf vertraut werden könne, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt. Auch ein in umfangreichen Dispositionen bestätigtes besonderes Vertrauen in den Bestand des geltenden Rechts begründe grdsl. noch keinen abwägungsresistenten Vertrauensschutz. Weder der Gesetzgeber noch die zuständigen Behörden hätten die Spielhallenbetreiber zu bestimmten Dispositionen veranlasst. Diese seien auf eigenes unternehmerisches Risiko erfolgt. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den unbegrenzten weiteren Betrieb von Mehrfachspielhallen sei auch ohne entsprechende konkrete Reformvorhaben zumindest stark eingeschränkt gewesen. Deren Betrieb unterliefe die Begrenzung der max. Anzahl an Geldspielgeräten je Standort und stelle damit eine (wenn auch legale) Umgehung der schon zuvor bestehenden Vorschriften zur Gerätehöchstzahl dar. Das Vertrauen in eine unbeschränkte und unbefristete Fortführung des Spielhallenbetriebs sei zudem schon durch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit nachträglicher Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit oder der Gäste begrenzt gewesen. An der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der fünfjährigen Übergangsfristen zur Erreichung der mit dem Verbundverbot und den Abstandsgeboten verfolgten Gemeinwohlbelange bestehe kein ernsthafter Zweifel. Die Landesgesetzgeber seien nicht auf eine Regelung zu verweisen, die Spielhallenbetreibern in jedem Einzelfall eine verlustfreie Abwicklung ihrer zu schließenden Spielhallen ermöglicht. Die immerhin fünfjährigen Übergangsfristen trügen dem Interesse der Betreiber, eine Amortisierung ihrer getätigten Investitionen zu erreichen und dabei einen angemessenen Gewinn zu erwirtschaften, ausreichend Rechnung. Außerdem bestehe die Möglichkeit von Härtefallbefreiungen.<sup>722</sup>

Das BVerfG entschied, dass die Unterscheidung im GlStV zw. ein- und fünfjähriger Übergangsfrist ebenfalls gerechtfertigt ist. Sie diene legitimen Gemeinwohlzwecken und trüge auch dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes durch Bezug auf den Stichtag des 28.10.2011 hinreichend Rechnung. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den Fortbestand der gesetzlichen Regelung und der erteilten Erlaubnisse sei spätestens mit dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz beseitigt oder zumindest erheblich herabgesetzt gewesen. Schutzwürdiges Vertrauen in die geltende Rechtslage entfalle nicht erst dann, wenn eine Änderung sicher ist, sondern bereits dann, wenn mit der Neuregelung ernsthaft zu rechnen ist. Dies sei nach dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz der Fall gewesen. Die betroffenen Spielhallenbetreiber hätten bei der vorherigen Verbändeanhörung sowie über die intensive Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit der Verbände

---

722 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 176–195. So auch das BVerfG in seinen Urteilen vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 74 sowie Az. 8 C 7.15, 8 C 8.15 u. 8 C 5.16 Rn. 24.



der Automaten- und Spielhallenbranche ausreichend Möglichkeiten gehabt, sich in zuverlässiger Weise über die anstehende Gesetzesänderung zu informieren.<sup>723</sup>

Das BVerfG führte außerdem aus, dass unter Vertrauensschutzaspekten der Zeitpunkt der Erlaubniserteilung für den Betrieb einer Spielhalle ein zulässiger Anknüpfungspunkt für die Bemessung der Übergangsfrist sei. Ein schutzwürdiges Vertrauen der Spielhallenbetreiber in die zukünftige Erteilung der Erlaubnis habe erst mit der Erteilung der Betriebserlaubnis nach § 33i GewO entstehen können. Der maßgebliche Zeitpunkt für die rechtliche Bewertung sei der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (bzw. der letzten gerichtlichen Entscheidung). Zwischenzeitliche Änderungen der Sach- und Rechtslage könnten dazu führen, dass die Erlaubnis nicht (mehr) oder nur für eine verkürzte Dauer erteilt werden darf. Rechtsänderungen könnten einen ursprünglich gegeben Anspruch daher auch nach Antragstellung vernichten oder einschränken, wenn das neue materielle Recht dies so vorsehe. Die Notwendigkeit der Stichtagsregelung ergebe sich aus einer an Vertrauensschutzgesichtspunkten orientierten Staffelung der Übergangsfristen und dem Interesse an der möglichst effektiven Bekämpfung der Glücksspielsucht durch eine möglichst schnelle Reduzierung des Spielhallenangebots. Angesichts des Umstands, dass bei nach dem 28.10.2011 genehmigten Spielhallen kein schutzwürdiges Vertrauen in die Fortgeltung der Rechtslage und den Fortbestand der Erlaubnis nach § 33i GewO bestand, erscheine das Abstellen auf den Zeitpunkt der Erlaubniserteilung von Verfassungs wegen jedenfalls vertretbar.<sup>724</sup>

Das BVerfG beschloss, dass die einjährige Übergangsfrist den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinreichend Rechnung trägt. Die zeitnahe Umsetzung des Abstandsgebots und des Verbundverbots sowie die Verhinderung von zur Umgehung der Neuregelung auf Vorrat eingeholter Erlaubnisse würden durch die Übergangsregelung gefördert. Der Gesetzgeber habe die einjährige Übergangsregelung für erforderlich halten dürfen, da andere, weniger belastende Beschränkungen mit gleicher Wirksamkeit im Hinblick auf die verfolgten Ziele nicht vorgetragen worden und auch sonst nicht ersichtlich seien. Auch sei nicht erkennbar, dass die Bestandsinteressen der Spielhallenbetreiber die Veränderungsinteressen des Gesetzgebers überwögen. Die Investitionen seien von den Betreibern vor Erteilung der Spielhallenerlaubnis auf eigenes Risiko getätigt worden. Angesichts des Umstands, dass die einjährige Übergangsfrist nur für Spielhallen gelte, deren Betreiber zum Zeitpunkt der Erlaubniserteilung nicht mehr auf den Fortbestand der alten Rechtslage vertrauen konnten, sei sie nicht zu kurz bemessen, auch wenn die getätigten Investitionen nicht amortisiert werden konnten.<sup>725</sup>

---

723 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13, Rn. 196–205.

724 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13 Rn. 206–208 u. 213–215.

725 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 16030/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13 Rn. 209–212.

## II. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

Das BVerwG hat ebenfalls bereits mehrere Entscheidungen zum Glücksspielrecht getroffen.

### 1. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Untersagung der Vermittlung von Sportwetten vom 24.11.2010

In diesen Entscheidungen urteilte das BVerwG, dass sich Werbung für ein monopolisiertes staatliches Sportwettenangebot auf sachliche Informationen über die Möglichkeit zum legalen Wetten zu beschränken hat. Eine Werbung mit dem Hinweis auf eine gemeinnützige Verwendung der Wetteinnahmen erklärte es für unzulässig.<sup>726</sup>

#### a. Die Entscheidung 8 C 13/09

In diesem Fall wies das BVerwG die Revision wegen des Trennungsgrundsatzes zurück. Ein türkischer Kläger hatte sich gegen ein Verbot, in den Räumen eines Sportvereins Sportwetten an einen privaten Wettanbieter zu vermitteln, gewendet. Der Kläger war Mitglied eines türkischen Sportvereins in Nürnberg, in dessen Vereinsheim er Sportwetten von Vereinsmitgliedern an einen österreichischen Sportwettenveranstalter mit Sitz in Kärnten und einer Lizenz nach Kärntner Landesrecht vermittelte. Im März 2006 beehrte der Kläger von der Stadt Nürnberg die Feststellung, dass seine Vermittlungstätigkeit keiner Erlaubnis bedürfe. Hilfsweise beantragte er die Erteilung einer Erlaubnis. Die Stadt Nürnberg untersagte ihm nach Anhörung mit Bescheid vom 12.07.2006 die Vermittlungstätigkeit im Vereinsheim des türkischen Sportvereins und forderte die Einstellung des Betriebs bis zum 27.07.2006. Die gegen diesen Bescheid gerichtete Klage blieb in der ersten Instanz sowie in der Berufung erfolglos.<sup>727</sup>

Das BVerwG entschied, dass das angegriffene Berufungsurteil auf einer unzutreffenden Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG sowie der Art. 49 und 65 AEUV beruht, dass die Revision aber dennoch wegen eines Verstoßes der Vermittlungstätigkeit des Klägers gegen Art. 21 Abs. 2 GlüStV 2008 unbegründet war. Art. 21 Abs. 2 GlüStV 2008 verlange die vollständige Trennung des aktiven Sports und der ihn organisierenden Vereinigungen von der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten. Er verbiete es, Wettannahmestellen in einem Vereinsheim zu betreiben. Sowohl der Erlaubnisvorbehalt, der auch das Zuverlässigkeitserfordernis und den Trennungsgrundsatz sicherstellen solle, als auch das Zuverlässigkeitserfordernis und der Trennungsgrundsatz selber bestünden unabhängig vom staatlichen Sportwettenmonopol und seien mit den Grundrechten vereinbar. Der Trennungsgrundsatz trage dem erhöhten Suchtpotential von Sportwetten Rechnung

---

726 Az. 8 C 13/09, 8 C 14/09 und 8 C 15/09.

727 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, NVwZ 2011, 549.

u. sichere die Integrität des Sports. Außerdem diene er dem Jugendschutz, indem er ausschließt, dass der Vereinsnachwuchs zur Zielgruppe von Wettangeboten wird.<sup>728</sup>

i. Die Unvereinbarkeit des bayerischen Sportwettenmonopols in seiner konkreten tatsächlichen Ausgestaltung mit Art. 12 Grundgesetz

Das BVerwG wiederholt die Formel des BVerfG, dass ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG nur gerechtfertigt ist, wenn eine formell gesetzliche, kompetenzgerechte Regelung besteht, die durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Eingriffsintensität Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls legitimiert und verhältnismäßig ist.

1) Zur formellen Verfassungsmäßigkeit

Das BVerwG bejahte die Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Bayern für die Errichtung des dortigen Sportwettenmonopols durch das Zustimmungsgesetz zum GlüStV 2008 und das bayerische Ausführungsgesetz hierzu (BayAGGlüStV 2008) nach Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Bund habe von seiner Gesetzgebungskompetenz jedenfalls nicht abschließend Gebrauch gemacht.<sup>729</sup>

2) Verfolgung eines verfassungslegitimen Ziels

Das BVerwG entschied, dass das Sportwettenmonopol legitimen Zwecken diene. In der Rechtsprechung des BVerfG seien die Suchtbekämpfung und -Vorbeugung, der Spieler- und Jugendschutz sowie der Schutz vor Folge- und Begleitkriminalität als besonders wichtige Gemeinwohlziele anerkannt, die auch Eingriffe in die Berufswahlfreiheit rechtfertigen könnten. Das Ziel, die Spielleidenschaft zu kanalisieren, sei ebenfalls verfassungslegitim.

3) Geeignetheit zur Zielerreichung

Das BVerwG führte aus, dass d. Sportwettenmonopol auch geeignet war, diese Ziele zu erreichen. Die Eignung eines Mittels setze nur voraus, dass mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Dazu genüge die Möglichkeit d. Zweckerreicherung. Es verwies auf die Einschätzungsprärogative d. Gesetzgebers. Dessen Annahme, eine Marktöffnung hätte eine erhebliche Ausweitung der Spielsucht zur Folge, sei davon ebenso gedeckt, wie die Annahme, ein Monopol ermögliche eine effizientere Kontrolle, als die Überwachung einer Vielzahl von Erlaubnisnehmern. Schwierigkeiten bei d. Durchsetzung des Monopols ließen dessen Eignung nicht entfallen.

---

728 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 20, 70–83, NVwZ 2011, 549, 552f.

729 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 28f. (ist identisch mit BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, Rn. 24f. NVwZ 2011, 554, 555).

#### 4) Erforderlichkeit zur Zielerreichung

Das BVerwG vertrat ferner die Auffassung, dass das Sportwettenmonopol zur Zielerreichung erforderlich war. Auch diesbezüglich verwies es auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Deren Grenze sei erst überschritten, wenn bekannten Tatsachen und Erfahrungen dafür sprechen, dass gleich wirksame, aber weniger einschneidende Alternativen zur Verfügung stehen. Diese Grenze beurteilte es als eingehalten.<sup>730</sup>

#### 5) Zur mangelnden Angemessenheit

Das BVerwG verneinte aber die Angemessenheit des Sportwettenmonopols wegen der tatsächlichen Ausgestaltung der Werbung hierfür. Das BVerwG wiederholte die Vorgaben des BVerfG für eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Sportwettenmonopols. Erforderlich sei eine konsequente Ausrichtung am Ziel der Suchtvorbeugung und -Bekämpfung, dem der Gesetzgeber vorrangige Bedeutung beigemessen habe. Die anderen Ziele könnten keine der Suchtbekämpfung widersprechende Ausgestaltung des Monopols rechtfertigen. Die konsequente Ausrichtung am Ziel der Suchtbekämpfung müsse in der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Sportwettenmonopols positiv zum Ausdruck kommen. Hierfür seien materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen erforderlich, die auch gewährleisten, dass fiskalische Interessen im Konfliktfall zurücktreten. Die normative Ausgestaltung des Monopols müsse hinreichende inhaltliche Kriterien betreffend die Art und den Zuschnitt der Sportwetten festlegen sowie Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung enthalten. Die Vertriebswege seien so auszuwählen und einzurichten, dass Möglichkeiten zur Verwirklichung des Spieler- und Jugendschutzes genutzt werden. Auch die Einzelausgestaltung sei am Ziel der Suchtbekämpfung und des Spielerschutzes auszurichten. Dies verlange eine aktive Prävention, die über das Bereithalten von Informationsmaterial hinausgeht und eine angebotsimmanente Aufklärung, Früherkennung und Förderung der Motivation zur Verhaltensänderung, etwa durch die Möglichkeit einer Selbstsperre, vorsieht. Die Werbung habe sich auf sachliche Informationen und Aufklärung über legale Wettmöglichkeiten zu beschränken. Sie dürfe keinen Aufforderungscharakter haben. Schließlich müsse organisatorisch eine Kontrolle durch geeignete Instanzen mit ausreichender Distanz zu fiskalischen Interessen des Staates sichergestellt werden.<sup>731</sup>

Die inhaltlichen Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten beurteilte das BVerwG als ausreichend. Die Bindung an die Ziele des § 1 GlüStV 2008 gewährleiste dass keine die Suchtvorbeugung u. -Bekämpfung beeinträchtigende Wettform zuzulassen war. Der GlüStV 2008 sowie das zu seiner Ausführung erlassene BayAGGlüStV 2008 seien auch im Hinblick auf die rechtlichen Vorgaben zur Beschränkung der Vermarktung von Sportwetten dem Verhältnismäßigkeitsprinzip

---

730 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 31–34.

731 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 35–38.

gerecht geworden, soweit sie die Vertriebswege begrenzten und sicherstellten, dass bei der Einzelausgestaltung der Wettgelegenheiten dem Spieler- und Jugendschutz Rechnung getragen wurde. Hierfür benannte das BVerwG die Einschränkung auf terrestrische Vertriebswege durch den Ausschluss des Internet- und SMS-Vertriebs in den §§ 4 Abs. 4, 21 Abs. 2 S. 3 GlüStV 2008 und die Reduzierung der Zahl der Annahmestellen. Der Gesetzgeber habe den Verbundvertrieb über mittelständische Einzelhandelsbetriebe nicht völlig aufgeben müssen, sondern habe davon ausgehen dürfen, die verfassungsrechtlich geforderte Abkehr vom Vertrieb des Sportwettenangebots als allorts verfügbarer normaler Gegenstand des täglichen Bedarfs lasse sich dadurch erreichen, dass die Zahl der Vertriebsstellen begrenzt und gleichzeitig Maßnahmen zur qualitativen Beschränkung der Vermarktung getroffen würden. Der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich nicht verpflichtet gewesen, weitere Vertriebsbeschränkungen zu regeln. Die konsequente Ausrichtung am Ziel der Suchtbekämpfung verlange keine Optimierung. Vielmehr genügten zur Zielverwirklichung ausreichende Maßnahmen. Dem Erfordernis einer unabhängigen effektiven Kontrolle genüge die Einrichtung einer Glücksspielaufsicht, die bei einem anderen Ministerium als dem für die Lotterieverwaltung zuständigen Finanzministerium ressortiert.

Das BVerwG führte weiterhin aus, dass die Rechtfertigung des Sportwettenmonopols zwar auch von dessen tatsächlicher Ausgestaltung abhing, dass aber nicht jeder Vollzugsmangel schon genügte, eine Abweichung von der erforderlichen Ausrichtung zu belegen. Nur wenn das Umsetzungsdefizit bereits in der Regelung angelegt ist oder wenn gehäufte oder gar systematische Verstöße nicht konsequent geahndet und unterbunden werden, präge dies die tatsächliche Handhabung der Monopolregelung und ließe auf Defizite der normativen Sicherung schließen.<sup>732</sup>

Nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar hielt das BVerwG die Auslegung des BayVGH zur Werberegulungen in § 5 Abs. 1 u. 2 GlüStV 2008, soweit dieses nur den gezielten Anreiz zum Wetten als unzulässig und eine Werbung mit der gemeinnützigen Verwendung von Wetteinnahmen als rechtlich unbedenklich einstufte. Eine konsequente, am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft u. der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtete Werbung dürfe nicht zum Wetten auffordern, ermuntern oder anreizen. Damit sei nicht zu vereinbaren, die Teilnahme an Wetten als sozialadäquate oder gar positiv bewertete Unterhaltung darzustellen. Die Werbung für ein Monopolangebot habe sich bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information u. Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken. Die sachliche Werbung dürfe nur auf eine Lenkung des bereits vorhandenen Wettwillens gerichtet sein, ohne noch nicht zum Wetten Entschlossene zur Teilnahme anzureizen, und müsse den Jugendschutz beachten sowie über die Risiken u. Gefahren des Wettens belehren. Entscheidend sei nicht die Intention eines Wettanreizes, sondern der nach dem Horizont des Durchschnittsempfängers zu bestimmende Aussagegehalt. Die aus Text u. Aufmachung zusammengesetzte

---

732 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 39–48.

Werbeaussage dürfe vom Durchschnittsempfänger nicht als Wettanreiz verstanden werden, sondern nur als Hinweis auf eine legale Möglichkeit, einen vorhandenen Entschluss zum Wetten umzusetzen. Danach seien Darstellungen d. Wettens als aussichtsreiche Möglichkeit materiellen Zugewinns, als attraktive Unterhaltung od. als sozialadäquate Beschäftigung unzulässig. Erst recht dürfe die Teilnahme an Wetten nicht als positiv zu bewertendes, wünschenswertes od. sozial verantwortliches Handeln aufgewertet werden. Das schließe zwar nicht die Verwendung einer Dachmarke aus, wohl aber jede Form der Image- od. Sympathiewerbung, die über den Hinweis auf die Legalität der Monopolorgebote hinaus Sympathien für das Wetten selbst weckt. Ein Hinweis auf die gemeinnützige Verwendung von Erlösen aus den Wettveranstaltungen könne daher nicht zulässig sein. Ein solcher Hinweis stelle die Spielteilnahme als positiv zu wertendes Handeln i. S. e. Unterstützung gemeinnütziger Zwecke dar. Gleichzeitige Hinweise auf das Wettrisiko und die Gefahren des Wettens könnten dazu kein ausreichendes Gegengewicht bilden. Dieser Hinweis relativiere nur die Verharmlosung der Suchtgefahr, lasse jedoch die moralische Aufwertung des Wettens unberührt.<sup>733</sup>

#### ii. Die Vereinbarkeit des Sportwettenmonopols mit Art. 3 Grundgesetz

Das BVerwG entschied außerdem noch, dass das Sportwettenmonopol nicht Art. 3 GG verletze. Da der Gleichheitssatz nur den jeweils zuständigen Normgeber verpflichte, vergleichbare Sachverhalte gleich zu regeln, begründeten die Unterschiede zur bundesrechtlichen Normierung der Pferdesportwetten und des Betriebs der Geldspielautomaten keinen Gleichheitsverstoß.<sup>734</sup>

#### iii. Die restlichen Entscheidungsgründe

Die restlichen Entscheidungsgründe befassen sich mit der Unionsrechtskonformität des Sportwettenmonopols, des Erlaubnisvorbehalts, und des Trennungsgrundsatzes. Das BVerwG kommt diesbezüglich zum Ergebnis, dass das Sportwettenmonopol des GlüStV 2007 zwar gegen die Grundfreiheiten der Art. 49 und 56 AEUV verstoßen hat, dass sich der Kläger aber nicht auf die Grundfreiheiten des AEUV berufen konnte, weil er keine Unionsbürgerschaft besaß. Deswegen kam es nach Meinung des BVerwG auch nicht auf die Vereinbarkeit des Erlaubnisvorbehalts, des Zuverlässigkeitserfordernisses und des Trennungsgrundsatzes mit der Dienst- und Niederlassungsfreiheit an.<sup>735</sup>

---

733 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 49–56.

734 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 57f.

735 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Rn. 20, 59–69, 84ff., NVwZ 2011, 549, 550ff.

### *b. Die Entscheidung 8 C 14/09*

In dieser Entscheidung hatte die Revision Erfolg. Das BVerwG verwies die Sache wg. mangelnder Tatsachenfeststellungen zu anderen Glücksspielbereichen zur weiteren Verhandlung u. Entscheidung an den BayVGh zurück.<sup>736</sup>

Die Klägerin dieses Falles war eine polnische Staatsangehörige, die in Nürnberg in einer Wettvermittlungsstelle Sportwetten insbes. an eine österreichische Sportwettenveranstalterin vermittelte. Nach vorheriger Anhörung untersagte die Stadt Nürnberg der Klägerin mit sofort vollziehbarem Bescheid vom 12.07.2006 die Vermittlung von Sportwetten an in Bayern nicht zugelassene Wettunternehmen und verlangte von ihr die Betriebseinstellung bis zum 31.07.2006. Das VG Ansbach wies die von der Klägerin gegen diesen Bescheid erhobene Klage mit Urteil vom 31.01.2007 ab, der BayVGh die Berufung mit Urteil vom 18.12.2008.<sup>737</sup>

Das BVerwG entschied, dass das Berufungsurteil auf einer unzutreffenden Anwendung des Art. 12 Abs. 1 GG beruhte, soweit der BayVGh davon ausging, diese Vorschriften ließen eine Werbung des Monopolanbieters mit der gemeinnützigen Verwendung von Wetteinnahmen zu.<sup>738</sup> Die Ausführungen in diesem Fall zur Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG sind identisch mit den Ausführungen in der Entscheidung 8 C 13/09.<sup>739</sup> Das BVerwG urteilte ferner, dass das Berufungsurteil auf einer fehlerhaften Anwendung der Art. 49 und 56 AEUV beruhte, soweit der BayVGh annahm, diese beiden Grundfreiheiten verlangten eine Kohärenz der Monopolregelung nur im betroffenen Glücksspielsektor und im jeweiligen Bundesland. Das BVerwG legte die Grundsätze dar, die der EuGH in seiner Rechtsprechung entwickelt hat und schloss sich dieser Rechtsprechung an. Er stellte fest, dass die Kohärenzprüfung nicht sektoral auf den von der Monopolregelung erfassten Sportwettenbereich beschränkt werden darf, sondern vielmehr die Bundesrechtlichen Regelungen im Bereich des Automatenspiels mit einbeziehen muss.<sup>740</sup>

### *c. Die Entscheidung 8 C 15/09*

Die Klägerin dieses Falles war eine deutsche GmbH mit Sitz in München. In Nürnberg vermittelte sie in zwei Geschäftslokalen Sportwetten an eine Firma, die ihren Sitz in Malta hatte und dort über eine Lizenz zur Wettvermittlung im In- und Ausland verfügte. Nach vorheriger Anhörung untersagte die Stadt Nürnberg der Klägerin mit sofort vollziehbarem Bescheid vom 03.05.2006 die Vermittlung von

---

736 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, Rn. 87f., 93, NVwZ 2011, 554, 562f.

737 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, NVwZ 2011, 554, Ausführungen zum Sachverhalt.

738 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, Rn. 19, NVwZ 2011, 554.

739 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, Rn. 24–54, NVwZ 2011, 554, 555ff.; BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 13/09, Hinweis zu den Rn. 28–58, NVwZ 2011, 549, 550.

740 BVerwG, Urteil vom 24.11.2010 – 8 C 14/09, Rn. 19, 55–86, NVwZ 2011, 554, 559–562.

Sportwetten an in Bayern nicht zugelassene Wettunternehmen und verlangte von ihr die Betriebseinstellung bis zum 16.05.2006. Nach einem erfolglosen Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz kam die Klägerin diesem Verlangen nach. Das VG Ansbach wies die von der Klägerin gegen diesen Bescheid erhobene Hauptsacheklage mit Urteil vom 30.01.2007 ab, der BayVGH die Berufung mit Urteil vom 18.12.2008. Die Entscheidungsgründe in diesem Fall sind identisch mit den Entscheidungsgründen im Fall 8 C 14/09, NVwZ 2011, 554ff. Auch in dieser Sache entschied das BVerwG, dass sich die Werbung für das staatliche Monopolangebot auf sachliche Informationen über die Möglichkeit zum legalen Wetten zu beschränken hat. Eine Werbung mit dem Hinweis auf eine gemeinnützige Verwendung der Einnahmen bei einem bestehenden Staatsmonopol sei unzulässig. Die Kohärenzprüfung dürfe sich nicht sektoral auf den von der Monopolregelung erfassten Glücksspielbereich beschränken, sondern müsse auch Regelungen im Bereich anderer Glücksspiele mit vergleichbarem oder höherem Suchtpotenzial einbeziehen.<sup>741</sup>

## *2. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.06. und 11.07.2011*

In den Rs. 8 C 2/10 und 8 C 4/10 entschied das BVerwG am 01.06.2011 sowie in den Rs. 8 C 11/10 und 8 C 12/10 am 11.07.2011, dass Werbung für das staatliche Sportwettenmonopol nach dem GlStV 2008, die in stimulierender Weise auf herausragende Sportereignisse Bezug nahm, unzulässig war. Allgemeine Imagewerbung und die Verwendung einer Dachmarke sei nicht zwangsläufig unzulässig. Eine solche Werbung müsse sich aber ebenfalls auf sachliche Informationen u. Aufklärung über legale Wettmöglichkeiten beschränken. Sie dürfe auf die Legalität u. Seriosität des Monopolangebots hinweisen, aber nach ihrem Aussagegehalt nicht zum Wetten motivieren. Die zulässige Kanalisierung der Spielleidenschaft rechtfertige nur, bereits zum Wetten Entschlossene zum Monopol hin zu lenken, nicht jedoch, noch Unentschlossene zur Teilnahme an Wetten anzureizen oder zu ermuntern. Ebenso unzulässig ist nach diesen Entscheidungen die Verknüpfung auch rein informativer Hinweise auf bestimmte Sportereignisse mit der Ankündigung von Sonderausschüttungen oder anderer höherer oder zusätzlicher Gewinnchancen. Als unzulässig beurteilte das BVerwG ferner eine Aufmachung, die dem Empfänger Entscheidungsdruck suggerierte. Es urteilte, dass es unbedenklich ist, wenn der Monopolträger auf eine Verwendung der Wetteinnahmen hinweist, wenn es sich nach der konkreten Aufmachung nur um eine sachliche Information i. S. e. Rechenschaftslegung ohne Bezug zu konkreten Spielmöglichkeiten handelt. Dagegen darf der Monopolträger nach diesen Urteilen den Hinweis nicht mit einem solchen Bezug zu konkreten Spielmöglichkeiten verknüpfen, und das Wetten selbst nicht zum

---

741 Amtliche Leitsätze, die Entscheidung ist abgedruckt in BeckRS 2011, 47354.



sozialadäquaten oder gar wünschenswerten, positiv zu beurteilenden, sozialverantwortlichen Handeln aufwerten.<sup>742</sup>

Ferner entschied das BVerwG in diesen Fällen, dass das unionsrechtliche Kohärenzgebot bei Einschränkungen der Dienst- und Niederlassungsfreiheit durch die Errichtung eines staatlichen Sportwettenmonopols weder die Uniformität sämtlicher Glücksspielregelungen noch eine Optimierung der mit dem Monopol verfolgten Ziele gebiete. Es verlange, dass die rechtliche oder tatsächliche Ausgestaltung anderer Glücksspielbereiche mit vergleichbarem oder höherem Suchtpotenzial der Monopolregelung nicht mit der Folge entgegenwirken darf, dass das Monopol zur Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele nicht mehr beitragen kann. Es verwies die Sachen zur Feststellung weiterer Tatsachen zu anderen Glücksspielsektoren mit vergleichbarem oder höherem Suchtpotenzial sowie zur weiteren Verhandlung und Entscheidung an den VGH BaWü zurück.<sup>743</sup>

### *3. Die weitere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 01.06.2011*

In diesem Urteil entschied das BVerwG, dass das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 weder aus verfassungs- noch aus europarechtlicher Sicht zu beanstanden war. Es erstreckte sich auch auf Pferdewetten sowie auf Inhaber einer fortgeltenden DDR-Erlaubnis zum Betrieb eines Wettbüros.<sup>744</sup>

Der Kläger dieses Falles war Inhaber einer nach dem Gewerbegesetz der DDR erlassenen Genehmigung zur Eröffnung eines Wettbüros für Sportwetten und veranstaltete Glücksspiele im Internet. Die bayerische Glücksspielaufsichtsbehörde untersagte ihm dies für Bayern. Der Kläger ging gegen diese Untersagung der Veranstaltung und Vermittlung von öff. Glücksspielen über das Internet sowie der Internetwerbung für Bayern mit einer Sprungrevision vor. Streitig war insbes., ob das in § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 enthaltene Internetverbot für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen sowie die Werbung hierfür verfassungs- und europarechtskonform war.<sup>745</sup>

Das BVerwG entschied, dass die in § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 enthaltenen Internetverbote für die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen sowie die Werbung hierfür verfassungskonform waren. Diese Regelungen verstießen nach Ansicht des BVerwG nicht gegen Art. 12 GG. Sie dienten dem Ziel der Wertsuchtbekämpfung sowie einem effektiven Jugendschutz. Hierbei handele es sich um besonders wichtige Gemeinwohlbelange, die selbst obj. Berufswahlregelungen rechtfertigen könnten. Die Internetverbote seien geeignet und erforderlich diese

---

742 Jeweils Rn. 34.

743 Jeweils Rn. 38ff.

744 BVerwG Urteil vom 01.06.2011 – Az. 8 C 5/10, MMR 2011, 843.

745 BVerwG Urteil vom 01.06.2011 – 8 C 5/10, MMR 2011, 843, Ausführungen zum Sachverhalt.

Ziele zu erreichen. Das BVerwG vertrat die Auffassung, dass die Internetverbote auch verhältnismäßig waren. Die Schwere des Eingriffs in die Berufswahl- oder Berufsausübungsfreiheit stehe nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung der mit ihnen verfolgten Ziele. Das BVerwG war außerdem der Ansicht, dass die Internetverbote auch nicht gegen Art. 3 GG verstießen. Art. 3 GG verpflichte nur den jeweils zuständigen Normgeber, innerhalb seines Kompetenzbereichs vergleichbare Sachverhalte gleich zu regeln. Die Internetverbote erfassten alle vom GlStV 2008 umfassten Glücksspiele und begründeten für alles diese Glücksspiele ein generelles Veranstaltungs-, Vermittlungs- und Werbeverbot.<sup>746</sup>

Das BVerwG war ferner der Meinung, dass die Internetverbote auch nicht europäischem Recht widersprachen. Die mit ihnen verfolgten Ziele seien auch unionsrechtlich legitime Gemeinwohlziele. Sie seien ferner geeignet und erforderlich, um diese Ziele zu erreichen, und verstießen nicht gegen das Kohärenzgebot. Dieses stelle zwei Anforderungen an die nationale Gesetzgebung: Erstens müsse der Mitgliedstaat die Gemeinwohlziele, denen die die Dienstleistungsfreiheit beschränkende Regelung dienen soll und die diese legitimieren sollen, im Anwendungsbereich der Regelung auch tatsächlich verfolgen und dürfe nicht in Wahrheit andere (vor allem finanzielle) Ziele anstreben. Zweitens dürfe die in Rede stehende Regelung nicht durch die Politik in anderen Glücksspielbereichen konterkariert werden. Das BVerfG urteilte, dass die Internetverbote diesen Anforderungen genügen. Es habe außer Zweifel gestanden, dass die angegebenen Ziele auch die tatsächlich verfolgten Ziele waren, und dass die Länder mit den Internetverboten nicht in Wahrheit fiskalische Interessen verfolgten. Die Erreichbarkeit der verfolgten Ziele sei nicht durch andere Regelungen und deren tatsächliche Handhabung konterkariert worden, weil es für sämtliche Glücksspiele gegolten habe, auch für Spielbanken und Pferdewetten.<sup>747</sup>

Außerdem entschied das BVerwG, dass der Kläger sich nicht auf die DDR-Erlaubnis berufen konnte. Diese bliebe auf das Gebiet der ehemaligen DDR beschränkt, und entfalte keine Wirkung für die westdeutschen Bundesländer. Außerdem regelte die DDR-Erlaubnis nach ihrem Inhalt nur die Zulassung des Gewerbes, nicht aber die Art und Weise seiner Ausübung. Deswegen bestünde kein Widerspruch der Untersuchungsverfügung zu der Erlaubnis.<sup>748</sup>

#### 4. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.10.2012

Das BVerwG hat am 17.10.2012 in mehreren Entscheidungen beschlossen, dass sich die Auslegungsfragen zu den Grenzen zulässiger Werbung nach den neuen, die Werbeschränkungen lockernden Regelungen des § 5 GlStV 2012 nicht offensichtlich

---

746 BVerwG Urteil vom 01.06.2011 – 8 C 5/10, Rn. 18–29, MMR 2011, 843, 844f.

747 BVerwG Urteil vom 01.06.2011 – 8 C 5/10, Rn. 30–44, MMR 2011, 843, 845–847.

748 BVerwG, Urteil vom 01.06.2011 – 8 C 5/10, Rn. 45–51, MMR 2011, 843, 847f.

in gleicher Weise stellen, wie unter der Geltung des § 5 GlüStV 2008.<sup>749</sup> Das BVerwG führte in diesen Entscheidungen aus, dass die fünfzehn vertragsschließenden Bundesländer die Grenzen zulässiger Werbung, insbes. deren Beschränkung auf Information und Aufklärung, in den Wortlaut des § 5 GlüStV 2012 nicht übernommen haben, und auch das ausdrückliche Verbot zum Glücksspiel gezielt anreizender oder ermunternder Werbung in der Neufassung des § 5 GlüStV 2012 fehlt. Nach Abs. 1 dieser Neufassung sei Werbung lediglich an den Zielen des geänderten GlüStV 2012 auszurichten. Abs. 3 S. 2 ermächtigte dazu, ausnahmsweise auch die zuvor absolut verbotene Werbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen zuzulassen. Das BVerwG vertrat in den Beschlüssen die Ansicht, dass sich die Frage der Verhältnismäßigkeit – einschließlich der neuen Werberegungen – der Beschränkung auf zwanzig Anbieter durch das Konzessionsmodell der Experimentierklausel des § 10a GlüStV 2012 nicht mehr offenkundig in gleichem Umfang stellt, wie bei dem Sportwettenmonopol des GlüStV 2008.<sup>750</sup>

Diese Entscheidungen ergingen in Verfahren zur Zulassung der Revision. In den Ausgangsverfahren beehrten die jeweiligen Klägerinnen und Kläger die Feststellung, dass die Untersagungsverfügungen von rheinland-pfälzischen bzw. nordrhein-westfälischen Ordnungsbehörden rechtswidrig waren. Diese Verfügungen untersagten den Klägerinnen und Klägern die Vermittlung von Sportwetten an in RPF nicht konzessionierte Sportwettenveranstalter fortzuführen und verlangten die Betriebseinstellung. Die mit den Fällen befassten VG gaben den Klagen statt. Die Berufungen der beklagten Städte zum OVG RPF blieben ebenfalls erfolglos. Dieses ließ ferner die Revision nicht zu. Es hat seine Berufungsurteile nicht mit einer Inkohärenz wegen des Erlasses oder der Anwendung von Regelungen in einem andern Glücksspielsektor begründet, sondern hielt die Untersagungsverfügungen wegen Nichteinhaltung der Grenzen zulässiger Werbung für das monopolisierte staatliche Sportwettenangebot für unzulässig.<sup>751</sup>

Das BVerwG ließ die Revisionen ebenfalls nicht zu und wies die Beschwerden zurück. Seiner Ansicht nach legten die Beschwerdebegründungen keine grds. Bedeutung der Rechtssachen dar. Sie hätten keine höchstrichterlich noch ungeklärten und für die Revisionsentscheidung erheblichen Rechtsfragen des revisibelen Rechts, denen allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukäme, betroffen. Die zur Werbung für das Sportwettenangebot aufgeworfenen Fragen wären, soweit sie sich auf den Begriff der Werbung beziehen, im angestrebten Revisionsverfahren

---

749 BVerwG, Beschlüsse vom 17.10.2012 – 8 B 40/12; 8 B 47/12; 8 B 51/12, BeckRS 2012, 59406; 8 B 52/12, BeckRS 2012, 59407; 8 B 61/12, BeckRS 2012, 59189; 8 B 62/12, BeckRS 2012, 59190; und 8 B 63/12, BeckRS 2012, 59191.

750 BVerwG, Beschlüsse vom 17.10.12 – 8 B 40/12, 8 B 47/12, 8 B 51/12, und 8 B 52/12, jeweils Rn. 6; *ders.*, Beschlüsse vom 17.10.2012 – 8 B 61/12, 8 B 62/12, und 8 B 63/12, jeweils Rn. 7.

751 BVerwG, Beschlüsse vom 17.10.12 – 8 B 40/12, 8 B 47/12, 8 B 51/12, und 8 B 52/12, jeweils Rn. 1, 9; *ders.*, Beschlüsse vom 17.10.2012 – 8 B 61/12, 8 B 62/12, und 8 B 63/12, jeweils Rn. 1, 9.

nicht entscheidungserheblich. Die angegriffenen Urteile hätten sich nicht auf eine einschränkende Begriffsdefinition, sondern auf eine strenge Konkretisierung der Grenzen, in denen Werbung für Sportwetten nach § 5 Abs. 1 Abs. 2 S. 1 GlüStV 2008 zulässig war, gestützt. Die Fragen zur Vereinbarkeit dieser Zulässigkeitsgrenzen mit Verfassungs- und Unionsrecht und die daran anknüpfenden Fragen zur Erheblichkeit, zur Definition sowie zur Feststellung struktureller Defizite beim Vollzug der Werbebeschränkungen hätten nicht zur Zulassung der Revision führen können. Sie hätten bei Beschwerdeeinlegung bereits auslaufendes und seit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 zum 01.07.2012 ausgelaufenes Recht betroffen. Die Beklagten hätten keine Umstände dargelegt, deretwegen die Klärung dieser Fragen nach dem alten Recht dennoch grds. Bedeutung zugekommen wäre.<sup>752</sup>

### 5. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.05.2013

Diese Urteile ergingen in denselben Verfahren, in denen d. BVerwG schon in seinen Urteilen vom 24.11.2010<sup>753</sup> entschieden und sie zur erneuten Verhandlung u. Entscheidung an den BayVGH zurückverwiesen hatte. Das BVerwG urteilte, dass die Kläger kein Feststellungsinteresse hatten, und ihre Anträge daher unzulässig waren. Es setzt hiermit einen endgültigen Schlusspunkt in diesen Verfahren.<sup>754</sup>

#### a. Zum weiteren Verfahrensverlauf

Nach der Zurückverweisung durch das BVerwG änderte der BayVGH mit Urteilen vom 17.02.2012 die erstinstanzlichen Urteile ab, hob die Untersagungsverfügungen auf und stellte fest, dass diese im Zeitraum vom 01.01.2008 (Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV 2008) bis zum Zeitpunkt seiner Entscheidung wg. d. Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols ebenfalls rechtswidrig waren. Hiergegen hatte die Landesrechtsanwaltschaft Bayern Revision eingelegt. Der BayVGH habe zu Unrecht ein Feststellungsinteresse der Kläger bejaht. Mit Schriftsatz vom 13.11.2012 erklärten die bayerischen Bezirksregierungen, dass sie aus den angefochtenen Untersagungsverfügungen für die Zeit ab dem 01.07.2012 (Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV 2012) keine Rechte mehr herleiten. Die Parteien erklärten die Rechtsstreite deswegen in der Hauptsache ab diesem Zeitpunkt für erledigt. Das BVerwG hatte aus diesem Grund nur noch für den Zeitraum vom 01.01.2008

---

752 BVerwG, Beschlüsse vom 17.10.12 – 8 B 40/12, 8 B 47/12, 8 B 51/12, und 8 B 52/12, jeweils Rn. 3f.; *ders.*, Beschlüsse vom 17.10.2012 – 8 B 61/12, 8 B 62/12, und 8 B 63/12, jeweils Rn. 6f.

753 Siehe hierzu oben unter 1.

754 Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12.

bis zum 30.06.2012 zu entscheiden. Die Kläger beehrten die Feststellung, dass die angegriffenen Untersagungsverfügungen für diesen Zeitraum rechtswidrig waren.<sup>755</sup>

#### *b. Zur Begründetheit der Revisionen der Landesadvokatur*

Das BVerwG gab den Revisionen der Landesadvokatur Bayern statt, hob die Urteile des BayVGH auf und stellte die klageabweisenden erstinstanzlichen Urteile wieder her. Zur Begründung führte es aus, dass die aufgehobenen Urteile des BayVGH wegen der Bejahung eines Feststellungsinteresses der Kläger gegen revidierbares Recht verstoßen hätten. Denn ein solches Feststellungsinteresse der Kläger habe nicht bestanden. Die Fortsetzungsfeststellungsklagen müssten deswegen als unzulässig abgewiesen werden.

#### *i. Keine Wiederholungsgefahr*

Ein Feststellungsinteresse habe sich nicht mit einer Wiederholungsgefahr begründen lassen. Für eine Wiederholungsgefahr sei neben der konkreten Gefahr, dass künftig ein vergleichbarer Verwaltungsakt erlassen wird, erforderlich, dass die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände unverändert geblieben sind. Wegen der Einführung des Konzessionsmodells für Sportwetten sowie der Lockerung der Internetverbote hätten sich die für die Beurteilung einer glücksspielrechtlichen Untersagung maßgeblichen rechtlichen Umstände seit dem Inkrafttreten des GlStV 2012 sowie des bayerischen Umsetzungsgesetzes grundlegend geändert.<sup>756</sup>

#### *ii. Kein Rehabilitationsinteresse*

Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Kläger habe nicht aus einem Rehabilitationsinteresse der Kläger hergeleitet werden können. Ein berechtigtes ideelles Interesse an einer Rehabilitation bestehe nur, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Die Stigmatisierung müsse Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern. In der Feststellung obj. Strafbarkeit des untersagten Verhaltens liege noch keine Stigmatisierung. Eine solche erschöpfe sich in der Aussage, die unerlaubte Veranstaltung

---

755 BVerwG, Urteile vom 16.05.2013, Az. Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12, S. 3ff. Rn. 1–14; BVerwG, Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013; Hecker, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 82058 vom 16.05.2013; Schramm, Pressemitteilung der Saarland-Sporttoto GmbH, ISA-GUIDE, Art. Nr. 82065 vom 17.05.2013.

756 BVerwG, Urteile vom 16.05.2013, Az. Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12, S. 3ff. Rn. 21f.; BVerwG, Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013; Hecker, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 82058 vom 16.05.2013.

und Vermittlung der Sportwetten erfülle den obj. Tatbestand des § 284 Abs. 1 StGB und rechtfertige deshalb ein ordnungsbehördliches Einschreiten. Damit enthalte sie kein ethisches Unwerturteil, das geeignet wäre, das soziale Ansehen des Betroffenen herabzusetzen. Diese Schwelle würde erst mit dem konkreten, personenbezogenen Vorwurf eines schuldhaft-kriminellen Verhaltens überschritten. Ein solcher Vorwurf sei nicht erhoben worden. Es sei offen geblieben, ob angesichts der umstrittenen und seinerzeit ungeklärten Rechtslage ein unvermeidbarer Verbotsirrtum als Entschuldigungsgrund vorlag. Die Einschätzung, die untersagte Tätigkeit sei objektiv strafbar, habe überdies keine Außenwirkung erlangt. Die Bescheide seien ausschließlich an die Kläger gerichtet gewesen und seien nicht an Dritte weitergegeben worden.<sup>757</sup>

### iii. Kein tiefgreifender Eingriff in die Berufsfreiheit

Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse aufgrund eines tiefgreifenden Eingriffs in die Berufsfreiheit oder Dienstleistungsfreiheit sei ebenfalls abzulehnen gewesen. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebiete grundsätzlich nicht, den Rechtsweg gegen erledigte Maßnahmen zu eröffnen, wenn dies für die Beseitigung über den Wegfall der Beschwer durch den Bescheid hinaus fortwirkender Nachteile für den Betroffenen sich nicht vorteilhaft auswirken kann. Anders sei dies nur bei Eingriffen, die sich typischerweise kurzfristig endgültig erledigen. Die glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügungen seien aber als Verwaltungsakte mit Dauerwirkung auf eine langfristige Geltung angelegt. Aus den unionsrechtlichen Grundfreiheiten und der Gewährleistung eines wirksamen Rechtsbehelfs nach der Europäischen Grundrechtecharta lasse sich keine Verpflichtung herleiten, in solchen Fällen die Anforderungen an ein berechtigtes Feststellungsinteresse großzügiger auszuliegen.<sup>758</sup>

### iv. Offenkundig keine Staatshaftungsansprüche

Die Kläger hatten insbesondere argumentiert, durch die Betriebseinstellungen sei ihnen ein erheblicher Schaden entstanden, den sie vom Freistaat Bayern ersetzt verlangen wollen. Aber auch ein solches Feststellungsinteresse wegen einer Präjudizwirkung für Staatshaftungsprozesse ließ das BVerwG nicht gelten. Derartige Staatshaftungsklagen seien offensichtlich aussichtslos. Im Zeitraum vom 01.01.2008 bis zum Herbst 2010 habe nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung weder ein für die Amtshaftung erforderliches Verschulden der zuständigen Amtswalter vorgelegen, noch eine qualifizierte Verletzung unionsrechtlicher Bestimmungen. Die unionsrechtlichen Anforderungen an das Sportwettenmonopol seien bis zu den

---

757 BVerwG, Urteile vom 16.05.2013, Az. Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12, S. 3ff. Rn. 23–26; BVerwG, Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013; Hecker, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 82058 vom 16.05.2013.

758 BVerwG, Urteile vom 16.05.2013, Az. Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12, S. 3ff. Rn. 27–41; BVerwG, Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013.

Entscheidungen des EuGH vom 08.09.2010 sowie den daran anknüpfenden Urteilen des BVerwG vom 24.11.2010 noch nicht hinreichend geklärt gewesen.

Für den daran anschließenden Zeitraum bis zum 30.06.2012 habe es jedenfalls an der Ursächlichkeit einer etwaigen Rechtswidrigkeit der Verbotsverfügungen für den geltend gemachten Schaden gefehlt. Bei Ermessensentscheidungen wie den glücksspielrechtlichen Verboten sei der erforderliche Ursachenzusammenhang zwischen Rechtsverletzung und Schaden nur zu bejahen, wenn feststeht, dass die Behörde bei fehlerfreier Ermessensausübung eine andere, nicht zum Schaden führende Entscheidung getroffen hätte. Dies sei bei den vorliegenden Verfahren nicht der Fall. Die Behörden hätten die nicht genehmigte Sportwettenvermittlung unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Veranstaltermonopols ermessensfehlerfrei untersagen können, um den ordnungsrechtlichen Erlaubnisvorbehalt im Interesse effektiver Gefahrenabwehr durchzusetzen. Der Erlaubnisvorbehalt selbst sei nämlich verfassungs- sowie unionsrechtskonform gewesen. Die Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts wäre nach Ansicht des BVerwG ferner nicht unverhältnismäßig gewesen. Anders zu beurteilen sei dies nur dann, wenn die untersagte Tätigkeit offensichtlich erlaubnisfähig gewesen wäre, was in den vorliegenden Verfahren nicht der Fall gewesen sei.

Die Ungewissheit, ob die Tätigkeit erlaubnisfähig war, habe eine Untersagung nicht ausgeschlossen. Der Erlaubnisvorbehalt bezwecke gerade eine Sicherstellung, dass offene Fragen zur Gefährlichkeit der Tätigkeit im Erlaubnisverfahren geklärt werden. Seine Durchsetzung solle verhindern, dass unkontrollierte Tätigkeiten vollendete Tatsachen schaffen und unüberprüfbare Gefahren realisieren können. Eine Klärung im Erlaubnisverfahren sei den Klägern auch zumutbar gewesen. Der Freistaat Bayern habe das Erlaubnisverfahren nach den Urteilen des EuGH vom 08.09.2010 für private Wettanbieter und deren Vermittler geöffnet. Gegen etwaige rechtsfehlerhafte Entscheidungen in diesem Verfahren habe effektiver Rechtsschutz zur Verfügung gestanden.<sup>759</sup>

## 6. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.12.2016

Die Klägerinnen dieser Verfahren waren Spielhallenbetreiberinnen in Bln. und RPF, u. a. die Gauselmann-Gruppe. Letztere betrieb bisher elf Spielhallenkomplexe in Berlin, auf die sich die neuen Regelungen d. GlüStV 2012 u. d. SpielhG Bln. nachteilige auswirken.<sup>760</sup> Sie griffen mit ihren Klagen das Erlöschen der ihnen bisher für den Spielhallenbetrieb erteilten Erlaubnisse zum 31.07.2016<sup>761</sup> und die Versagung des

---

759 BVerwG, Urteile vom 16.05.2013, Az. Az. 8 C 14.12, 8 C 15.12, 8 C 16.12, 8 C 20.12, 8 C 22.12, 8 C 35.12, 8 C 38.12, 8 C 40.12 und 8 C 41.12, S. 3ff. Rn. 42–56; BVerwG, Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013; Hecker, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 82058 vom 16.05.2013; Schramm, Pressemitteilung der Saarland-Sporttoto GmbH, ISA-GUIDE, Art. Nr. 82065 vom 17.05.2013.

760 Gauselmann AG, Pressemitteilung vom 01.03.2013.

761 BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15, 8 C 7.15, 8 C 8.15 u. 8 C 5.16.

Erlasses von Erlaubnissen für acht weitere geplante Verbund-Spielhallen in einem Gebäudekomplex in Bln. an.<sup>762</sup> Außerdem betrieb eine der Klägerinnen mit einer Genehmigung vom 31.05.2012 eine Spielhalle in RPF. Letzteres Bundesland versagte ihr nach Inkrafttreten d. GlüStV 2012 und des hieran angepassten LGlüG RPF unter Hinweis auf zwei nahegelegene, überwiegend von Minderjährigen besuchte Einrichtungen den Erlass einer Erlaubnis zum Weiterbetrieb dieser Spielhalle nach dem 30.06.2013. Hiergegen wendete sich diese Klägerin mit einer Klage zum VG Neustadt a. d. Weinstraße.<sup>763</sup>

Die Klägerinnen vertraten die Ansicht, dass folgende Regelungen sie in ihrer Berufsfreiheit sowie in ihrem Eigentumsgrundrecht verletzen, und dass sie gegen den Gleichheitssatz verstoßen:

- Die Erlaubnispflicht nach § 24 Abs. 1 GlüStV, § 2 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln.
- der von anderen Spielhallen einzuhaltenden Mindestabstand von 500m (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012, § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln.);
- das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012, § 2 Abs. 1 S. 2 SpielhG Bln.);
- die Werberegulungen in § 26 Abs 1 GlüStV 2012 u. § 4 Abs. 1 S. 2 SpielhG Bln.;
- das Verbot des Spielhallenbetriebs in der räumlichen Nähe von Kinder- od. Jugendeinrichtungen (§ 2 Abs. 1 S. 4 SpielhG Bln);
- die Reduzierung der zugelassenen Höchstzahl an aufstellbaren Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in einer Spielhalle auf acht Stück (§ 4 Abs. 2 S. 1 SpielhG Bln.) bzw. auf drei Stück bei einer entgeltlichen Verabreichung von Speisen und Getränken (§ 6 Abs 1 S. 1 SpielhG Bln);
- die Pflicht zur Anbringung eines Sichtschutzes zwischen den Spielgeräten und zur Einhaltung eines Mindestabstands von einem Meter (§ 4 Abs. 2 S. 3 SpielhG Bln);
- das Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken in Spielhallen (§ 6 Abs 1 S. 2 SpielhG Bln);
- dass Gebot, dass während der Öffnungszeiten stets mindestens eine Aufsichtsperson anwesend sein muss (§ 6 Abs. 2 SpielhG Bln.);
- dass Gebot der Kontrolle der Identität und/oder des Alters der Gäste durch Eingangskontrollen und Prüfung des Personalausweises oder anderer Dokumente (§ 6 Abs. 4 S. 2 GlüStV);
- die Pflicht zum Ausschluss von Personen, die um eine Selbstsperrung bitten, für mind. 1 Jahr (§ 6 Abs. 6 SpielhG Bln.);
- die Sperrzeitregelung in § 26 Abs. 2 GlüStV 2012, § 5 SpielhG Bln;
- die Pflichten aus §§ 6 u. 7 GlüStV 2012 (Sozialkonzept und Aufklärung);
- die Übergangsfristen aus § 29 Abs. 4 GlüStV 2012, § 8 SpielhG Bln.;
- der gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGüG RPF zu überwiegend von Minderjährigen besuchten Einrichtungen einzuhaltende Mindestabstand von 500m.

---

762 BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, Az. 8 C 8.16.

763 BVerwG, Urteil vom 16.12.2016, Az. 8 C 4.16.



Das VG Bln. wies die Klagen mit Urteilen vom 15.02.2013<sup>764</sup>, 01.03.2013<sup>765</sup>, 12.04.2013, 05.07.2013 und 29.11.2013 ab. Es entschied, dass die angegriffenen Normen die Klägerinnen nicht in ihren Grundrechten verletzen.<sup>766</sup> Die sich hieraus ergebenden Beschränkungen seien verfassungsgemäß. Sie seien durch gewichtige Gemeinwohlbelange, insbes. durch den Belang der Spielsuchtbekämpfung, gerechtfertigt. Das VG Bln. vertrat die Ansicht, dass das SpielhG Bln. die Interessen der Spielhallenbetreiber durch die zwei- bis fünfjährigen Übergangsfristen in ausreichendem, verhältnismäßigem Maße berücksichtigt.<sup>767</sup> Es ließ aber die Berufung zu. Die Gauselmann-Gruppe kündigte umgehend an, alle Rechtsmittel ausschöpfen zu wollen.<sup>768</sup> Dies tat sie dann auch. Die Berufungen führten jedoch ebenfalls nicht zu den erhofften stattgebenden Urteilen.<sup>769</sup>

Das VG Neustadt a. d. Weinstraße wies die Klage gegen die Versagung des Erlasses einer Erlaubnis zum Weiterbetrieb der dortigen Spielhalle nach dem 30.06.2013 mit Urteil vom 20.05.2014 ab.<sup>770</sup> Die hiergegen erhobene Berufung blieb erfolglos. Das OVG Koblenz vertrat in seinem Urteil vom 10.03.2015 die Auffassung, dass die Mindestabstandsregelung des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGüG RPF verfassungsgemäß ist. Die behördliche Entscheidung, dass eine Ausnahme von diesem Erfordernis wegen der besonderen Suchtgefährdung Minderjähriger nicht erteilt werden könne, sei ermessensfehlerfrei und trage dem gesetzlichen Ziel des Jugendschutzes Rechnung. Sie werde durch die Ergebnisse einer Studie über problematisches Glücksspiel bei Kindern und Jugendlichen in RPF gestützt.<sup>771</sup>

Auch die Revisionen gegen die genannten Berufungsurteile blieben erfolglos. In insgesamt sechs parallelen Urteilen<sup>772</sup> entschied das BVerwG, dass die Beschränkungen der Berufsfreiheit und des Eigentumsrechts der Spielhallenbetreiber sowie die Ungleichbehandlung mit Spielbanken und Gaststätten, in denen sich Geldspielgeräte befinden, verhältnismäßig sind. Das unionsrechtliche Kohärenzgebot stehe ihnen ebenfalls nicht entgegen.

---

764 Versagung des Erlasses einer Erlaubnis für den Betrieb acht weiterer geplanter Spielhallen in Berlin.

765 Az. VG 4 K 336.12, VG 4 K 342.12 und VG 4 K 344.12 – „Gauselmann-Gruppe“.

766 Gauselmann AG, Pressemitteilung vom 01.03.2013; VG Berlin, Pressemitteilung Nr. 7/2013 vom 01.03.2013.

767 VG Berlin, Pressemitteilung Nr. 7/2013 vom 01.03.2013.

768 Gauselmann AG, Pressemitteilung vom 01.03.2013; VG Berlin, Pressemitteilung Nr. 7/2013 vom 01.03.2013.

769 Das OVG Berlin-Brandenburg wies die Berufungen mit Urteilen vom 11.06.2015 (Az. OVG 1 B 13.13, OVG 1 B 5.13 u. OVG 1 B 23.14), 12.01.2016 (Az. OVG 1 B 19.13) und 10.03.2016 (Az. OVG 1 B 41.14) zurück.

770 Az. VG 5 K 782/13.NW.

771 Az.: OVG 6 A 10788/14.

772 BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15, 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 4.16, 8 C 5.16 u. 8 C 8.16.

### *a. Zur Verfassungsmäßigkeit*

Die Verfassungsmäßigkeit bejahte das BVerwG im Großen und Ganzen mit den gleichen Argumenten, die auch das BVerfG in seinem Beschluss vom 07.03.2017 heranzog. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.<sup>773</sup>

### *b. Zur Unionsrechtskonformität*

Hinsichtlich der Unionsrechtskonformität urteilte das BVerwG, dass ein Verstoß gegen Art. 56 AEUV schon deshalb nicht vorgelegen habe, weil kein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben war. Selbst bei Unterstellung eines grenzüberschreitenden Sachverhalts würden die angegriffenen Regelungen jedoch nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot verstoßen. Der EuGH habe das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten. Er habe die unionsrechtlichen Anforderungen aus dem Kohärenzgebot für den Bereich des Glücksspiels dahin konkretisiert, dass Regelungen im Monopolbereich zur Sicherung ihrer Binnenkohärenz an einer tatsächlichen Verfolgung unionsrechtlich legitimer Ziele ausgerichtet sein müssen. Über den Monopolsektor hinausgreifend fordere das Kohärenzgebot, dass Monopolregelungen nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden dürfen, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt. Das BVerwG ließ offen, ob das Kohärenzgebot auch in nicht monopolisierten Bereichen des Glücksspielsrechts Wirkung entfaltet. Seine Vorgaben seien jedenfalls erfüllt. Es hätten keine Anhaltspunkte dafür bestanden, dass die angegriffenen Beschränkungen für Spielhallen lediglich „scheinheilig“ zur Suchtbekämpfung eingeführt worden wären, tatsächlich aber einem anderen, insbes. fiskalischen, Zweck dienten. Zu ihnen gäbe es auch bereichsübergreifend keine gegenläufigen landesgesetzlichen Regelungen oder eine sie konterkariierende Politik, für die zu prüfen wäre, ob sie die Wirksamkeit der für Spielhallen geltenden Einschränkungen beeinträchtigen könnten.<sup>774</sup>

Das BVerwG entschied außerdem, dass die streitgegenständlichen Anforderungen an Spielhallen keine technischen Vorschriften i. S. d. Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft darstellen. Der EuGH sehe nationale Vorschriften, die bestimmte Verwendungsmöglichkeiten eines Erzeugnisses nach seinem Inverkehrbringen einschränken, nur dann als notifizierungspflichtige „sonstige Vorschrift“ an, wenn sie auf das Erzeugnis selbst bezogen sind und dessen Zusammensetzung, Art od. Vermarktung wesentlich beeinflussen können. Ob die Größe des Marktes für das Erzeugnis durch diesem nicht selbst

---

773 Siehe oben unter II. 9., wo auch die jeweiligen Rn. der Entscheidungen d. BVerwG aufgeführt sind.

774 BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 83–85 u. Az. 8 C 4.16 Rn. 31f.

anhaftende Anforderungen beeinflusst wird, sei dagegen für die Notifizierungspflicht unerheblich. Die Verwendungsbeschränkung müsse sich demnach auf jedes Exemplar des betreffenden Erzeugnisses beziehen und ihm dadurch kraft seiner Beschaffenheit im weiteren Lebenszyklus anhaften. Dies werde auch daran deutlich, dass eine nationale Verwendungsbeschränkung nur dann als „sonstige Vorschrift“ mitteilungs pflichtig sei, wenn sie die Nutzungskanäle für das betreffende Erzeugnis verringert. Dies sei nur dann der Fall, wenn in einem bestimmten Nutzungskanal kein Exemplar des betreffenden Erzeugnisses mehr verwendet werden darf. Die angegriffenen Regelungen würden dem Erzeugnis der Spielautomaten als solches nicht anhaften und keine Verringerung der Nutzungskanäle bewirken. Sie hätten damit nicht der Notifizierungspflicht unterlegen. Deswegen seien sie auch nicht wegen Verstoßes gegen die Richtlinie 98/34/EG unanwendbar.<sup>775</sup>

### III. Rechtsprechung von Landesverfassungsgerichten

Von Interesse sind zwei Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 28.06.2013<sup>776</sup> sowie vom 25.09.2015<sup>777</sup>.

#### 1. Die Entscheidung vom 28.06.2013

Diese Entscheidung erging in mehreren Popularklageverfahren, mit denen die Antragsteller den Erlaubnisvorbehalt für Spielhallen des § 24 GlüStV 2012, die Mindestabstandsregelung sowie das Verbot von mehreren Spielhallen in einem baulichen Verbund des § 25 GlüStV 2012, die Übergangsregelungen des § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 und die betreffenden Ausführungsvorschriften im BayAGGlüStV 2012 angriffen. Der BayVerfGH erklärte diese Regelungen aber für mit der bayerischen Verfassung im Einklang. Der BayVGH schloss sich dieser Rechtsprechung des BayVerfGH in einem Beschluss vom 28.08.2013 an.<sup>778</sup>

#### a. Kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gemäß Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 Bayerische Verfassung

Der BayVerfGH vertrat die Ansicht, die angegriffenen Bestimmungen seien mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. Es lägen keine Verstöße gegen höherrangiges Bundesrecht vor, die als Verletzung des Art. 3 Abs. 1 S. 1 BV zu einer Verfassungswidrigkeit führen würden. Der BayVerfGH könne die Frage, ob der bayerische Gesetzgeber höherrangiges Bundesrecht verletzt hat, nur am Maßstab des Rechtsstaatsprinzips

---

775 BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15 Rn. 86–88, Az. 8 C 7.15 u. 8 C 5.16 Rn. 26, Az. 8 C 8.15 Rn. 27, Az. 8 C 8.16 Rn. 17 u. Az. 8 C 4.16 Rn. 33.

776 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12.

777 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14.

778 Az. 10 CE 13.116. Siehe insbesondere Rn. 26.

der BV überprüfen. Nicht jeder Verstoß gegen Bundesrecht sei zugleich als Verletzung dieses Prinzips anzusehen. Art. 103 Abs. 1 S. 1 BV sei vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist. Nur besonders krasse Verletzungen höherrangigen Rechts könnten somit dazu führen, einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip anzunehmen. Solche Verstöße lägen bei den angegriffenen Normen nicht vor.<sup>779</sup>

Der Landesgesetzgeber könne für sich die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i. V. m. Art. 70 Abs. 1 GG (Recht der Spielhallen) in Anspruch nehmen, die Spielhallen seit der Föderalismusreform explizit aus dem Recht der Wirtschaft ausklammert. Die angegriffenen Regelungen würden sich im Rahmen dieser Kompetenz halten. Sie fielen unter den Regelungsbereich des bisherigen § 33i Abs. 2 GewO, weil sie nach ihrem Regelungsziel mit einer Beschränkung der räumlichen Verteilung von Spielhallen eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs verhindern sollen, ohne in den Bereich der im Wesentlichen gerätebezogenen Regelungen der §§ 33c bis 33h GewO überzugreifen. Auch die Kompetenz für das Bodenrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG sei nicht verletzt. Städtebauliche Regelungen des Baugesetzbuches oder in Bebauungsplänen über die Zulässigkeit von Vorhaben sollten Bodennutzungen einander sachgerecht zuordnen. Auch soweit sie Spielhallen betreffen, solle das Bauplanungsrecht sicherstellen, dass eine solche Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten im Einklang mit dem Gebietscharakter und anderen Nutzungen ausgeübt wird. Mit den Zielen des § 1 GlüStV 2012 befassten sich die §§ 29ff. BauGB nicht. Die Einbeziehung der Spielhallen in das Gesamtregelungskonzept habe eine kohärente Regelung für alle Bereiche des öffentlichen Glücksspiels geschaffen, fokussiert auf die Bekämpfung der Spielsucht. Den angegriffenen Regelungen komme eine eigenständige glücksspielrechtliche Bedeutung zu.<sup>780</sup>

Außerdem liege auch kein offenkundiger und krasser, schwerwiegender Widerspruch der angegriffenen Regelungen für Spielhallen zum EU-Recht und damit auch keine diesbzgl. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der BV vor. Die Landesgesetzgeber hätten mit der glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, dem Abstandsgebot sowie dem Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund einen Regelungsrahmen für das Betreiben von Spielhallen geschaffen, der auf objektiven, unionsrechtlich nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhe. Das Unionsrecht erlaube nationale Regelungen, die darauf abzielen, übermäßige Ausgaben für Glücksspiele zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und jugendschützend zu wirken. Die Mitgliedstaaten könnten dabei einen weiten Gestaltungsspielraum beanspruchen. Regelungen, die zulässigerweise die innerstaatliche Berufsfreiheit

---

779 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 76f.

780 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 79–82.

beschränken, verstießen jedenfalls nicht offenkundig und schwerwiegend gegen EU-Recht.<sup>781</sup>

Die Befreiungs- und Ausnahmetatbestände des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV 2012 sowie d. Art. 9 Abs. 3 S. 2 (Möglichkeit der Befreiung vom Mindestabstand) verstießen weder unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts noch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot gegen Art. 3 Abs. 1 S. 1 BV. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung u. der Gewaltenteilung ergebe sich ein Verbot für den Gesetzgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Gerade bei der Regelung von Übergangsvorschriften und einzel-fallbezogenen Ausnahmen könne sich der Gesetzgeber zulässigerweise auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie die Vermeidung unbilliger Härten zurückziehen, zu deren Konkretisierung der Normanwender das Gesamtkonzept und die Zielbestimmung in § 1 GlüStV 2012 heranziehen könne. Auch der Umstand, dass § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 keine Regelung für d. Lösung von Konkurrenzsituationen bei bestehenden Spielhallen enthält, wenn diese den Mindestabstand nicht einhalten od. in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, führe zu keiner Verletzung des Rechtsstaatsprinzips. Eine verfassungsrechtliche Pflicht d. Gesetzgebers, detaillierte Vorgaben in das Gesetz aufzunehmen, um eine nach Ablauf der Übergangsfristen ggf. auftretende Konkurrenzsituation zw. mehreren Bewerbern um eine Erlaubnis zu regeln, bestehe nicht. Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung verstehe es sich von selbst, dass die Verwaltungsbehörden eine Auswahlentscheidung nach sachlich gerechtfertigten Gründen zu treffen haben. Dabei seien betroffene grundrechtlich geschützte Positionen in die jeweiligen Erwägungen einzubeziehen.<sup>782</sup>

Weiterhin führte der BayVerfGH aus, es läge keine unzulässige Rückwirkung durch die angegriffenen Bestimmungen vor. Hierbei handele es sich um eine tatbestandliche Rückanknüpfung, nicht um eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen. Der Vertrauensschutz der Bürger gehe nicht so weit, den Bürger für die Zukunft vor jeder nachteiligen Änderung einer bisher gewährten Rechtsposition zu bewahren. Auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte dürfe der Gesetzgeber grds. einwirken. Die Bedeutung des Anliegens des Normgebers für das Wohl der Allgemeinheit sei gegen das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage abzuwägen. Hinsichtlich der Ausgestaltung von Übergangsvorschriften komme dem Gesetzgeber dabei ein breiter Gestaltungsspielraum zu. Die Differenzierung zwischen Fällen, in denen bis zum 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, und solchen, die erst nach diesem Zeitpunkt genehmigt worden sind, sei sachgerecht. Nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten sei in den informierten Kreisen mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 zu rechnen gewesen.

---

781 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 83–85.

782 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 86–89.

Die Regelung der Übergangsfristen sei deswegen inhaltlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber habe darin sein Interesse an einer kohärenten und wirksamen Regelung des Glücksspiels in einer Weise gegen die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber abgewogen, die nicht als fehlerhaft anzusehen sei.<sup>783</sup>

*b. Kein Verstoß gegen die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 101  
Bayerische Verfassung*

Die angegriffenen Regelungen der §§ 24, 25 und 29 Abs. 4 GlüStV 2012 sowie des BayAGGlüStV 2012 verstießen außerdem nicht gegen die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber, die in der BV von der allgemeinen Handlungsfreiheit mitumfasst ist. Die Bestimmungen zur glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, zum Abstandsgebot und zum Verbot von Spielhallenkomplexen stellten Berufsausübungsregelungen dar. Den Spielhallenbetreibern obläge es, sich in der Ausgestaltung ihrer Unternehmen an diese neue Rechtslage anzupassen. Der Gesetzgeber verfolge mit der von ihm beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die getroffenen Maßnahmen seien zur Erreichung dieses besonders wichtigen Gemeinwohlziels ferner geeignet und erforderlich. Durch den Erlaubnisvorbehalt werde sichergestellt, dass im Rahmen eines präventiven Genehmigungsverfahrens geprüft werden kann, ob und inwieweit das jeweilige Vorhaben mit den Zielen des Gesetzgebers vereinbar ist. Die zuständigen Behörden würden zu diesem Zweck in die Lage versetzt, unmittelbar Einfluss auf Zahl und Gestaltung der Spielhallen zu nehmen. Ein milderer Mittel sei insoweit nicht ersichtlich. Die angegriffenen Regelungen seien auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die durch den Erlaubnisvorbehalt, das Abstandsgebot und das Verbot von Spielhallen in einem baulichen Verbund bewirkten Grundrechtsbeeinträchtigungen stünden in einem angemessenen und vernünftigen Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Rechtsgüterschutz. Dass die Interessen der Spielhallenbetreiber und –Unternehmer gegenüber dem verfolgten, besonders wichtigen Gemeinwohlziel der Spielsuchtprävention und –Bekämpfung zurücktreten müssen, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>784</sup>

Die allgemeine Handlungsfreiheit der Spieler sei ebenfalls nicht verletzt. Der Eingriff in die Handlungsfreiheit der Spieler sei gering. Der Sozialstaat nehme sich auch in vielen anderen Lebensbereichen derer an, die der Hilfe bedürfen. Angesichts der überragenden Wichtigkeit des verfolgten Gemeinwohlbelangs sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt.<sup>785</sup>

---

783 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 90–96.

784 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 97–110.

785 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 111f.

### *c. Keine Verletzung des Eigentumsrechts*

Die Spielhallenbetreiber würden nicht in ihrem Eigentumsgrundrecht verletzt. Bei den angegriffenen Regelungen handele es sich um verfassungsrechtlich zulässige Inhaltsbeschränkungen des Eigentums. Der Gesetzgeber habe die Grenzen von Inhaltsbeschränkungen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise beachtet. Auch nach Ablauf der Übergangsfristen würden die bestehenden Möglichkeiten zur Nutzung der Spielhallen nicht beseitigt, sondern nur eingeschränkt. Zum einen könnten dann Befreiungs- und Ausnahmetatbestände in Betracht kommen. Zum anderen sei eine wirtschaftliche Verwertung der bestehenden Spielhallen, ggf. nach einer Nutzungsänderung, weiterhin möglich. Angesichts des überragend wichtigen Gemeinschaftsguts, das der Gesetzgeber mit der Bekämpfung der Spielsucht verfolgen müsse, müsse es ihm möglich sein, das von ihm vertretene Schutzkonzept innerhalb eines vertretbaren Zeitraums in die Tat umzusetzen.<sup>786</sup>

### *d. Keine Verletzung des Gleichheitssatzes aus Artikel 118 Absatz 1 Satz 1 Bayerische Verfassung*

Der Gesetzgeber verstoße nicht dadurch gegen den Gleichheitssatz, dass er unterschiedliche Regelungen für Spielhallen und Spielbanken vorsieht. Beide unterlägen nun einem Erlaubnisvorbehalt. Die Voraussetzungen hierfür bräuchten aber nicht identisch zu sein. Der Gesetzgeber könne ein kohärentes Regelungskonzept anbieten, das auf den jeweiligen Charakter des Spielangebots in Spielbanken und Spielhallen zugeschnitten ist. Bei der Auswahl der Zweckverwirklichungsmittel komme dem Normgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der nicht überschritten sei. In Spielbanken würden nämlich nach der Spielbankordnung strenge Regelungen für den Zugang bestehen, die auch eine Kontrolle von Spielersperren sicherstellen. Bereits damit sowie mit der Beschränkung der Erlaubniserteilung auf Staatsbetriebe werde bei Spielbanken die Verfügbarkeit des Spielangebots für Spielsüchtige stark begrenzt. Hinzu komme die Begrenzung der Anzahl an Spielhallen.<sup>787</sup>

## *2. Die Entscheidung vom 25.09.2015*

Diese Entscheidung erging in drei Popularklageverfahren, in denen sich die Antragsteller gegen das Glücksspielkollegium, das hiervon vorgenommene ländereinheitliche Verfahren, die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenveranstalterkonzessionen sowie der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen, die Werberichtlinie sowie die Werbebeschränkungen für Spielhallen wendeten. Der BayVerfGH urteilte, dass das Glücksspielkollegium und das hiervon durchgeführte ländereinheitliche Verfahren mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind.

---

786 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 113–117.

787 BayVerfGH, Entscheidung vom 28.06.2013, Vf. 10-VII-12, Vf. 11-VII-12, Vf. 12-VII-12, Vf. 14-VII-12 und Vf. 19-VII-12, Rn. 118f.

Gleiches gelte für die zahlenmäßige Beschränkung der Sportwettenveranstalterkonzessionen und der Erlaubnisse für Wettvermittlungsstellen, nicht jedoch für die Möglichkeit der Ministerpräsidentenkonferenz, die Konzessionsanzahl anzupassen. Auch der Erlass der Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium widerspreche der Bayerischen Verfassung. Die speziell für Spielhallen geltenden Werbebeschränkungen seien hingegen nicht zu beanstanden.<sup>788</sup>

*a. Verfassungskonformität der §§ 9a und 19 Abs. 2 GlüStV 2012*

Die im GlüStV 2012 getroffenen Regelungen über das ländereinheitliche Verfahren bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse bzw. Konzessionen und der Ausübung der Aufgaben der Glücksspielaufsicht (§ 9a) sowie über die Bündelung der Erlaubnisverfahren für gewerbliche Spielvermittler (§ 19 Abs. 2) verstoßen nach der Rechtsauffassung des BayVerfGH nicht gegen zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben.<sup>789</sup>

Die genannten Bestimmungen sind nach Ansicht des BayVerfGH mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar. Insbes. lägen keine Verstöße gegen höherrangiges Bundesrecht vor. Der für das Bund-Länderverhältnis anerkannte Verfassungsgrundsatz, dass die im GG geregelten Verwaltungskompetenzen nicht abdingbar sind, sodass es auch mit Zustimmung der Länder keine Kompetenzverschiebung geben darf und die zugewiesenen Zuständigkeiten grds. mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind, solle die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Verwaltungsbereich schützen. Dieser Grundsatz gelte daher nicht in gleichem Maße für die horizontale Beziehung zwischen den einzelnen Bundesländern. Vielmehr bestehe prinzipielle Einigkeit darüber, dass im Rahmen staatsvertraglicher Zusammenarbeit auch einzelne Länderaufgaben und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Hoheitsbefugnisse den Behörden eines anderen Bundeslandes oder einer Gemeinschaftseinrichtung übertragen werden können. Eine vertraglich vereinbarte Übertragung von Exekutivbefugnissen verstoße jedenfalls dann nicht gegen den Grundsatz der Unverzichtbarkeit verfassungsrechtlich begründeter Kompetenzen, wenn sie nur zur vorübergehenden Ausübung und damit grds. rückholbar erfolgt. Da die Länder den GlüStV 2012 kündigen können, ist dies aber der Fall. Ferne bleibe die intraföderale Zusammenarbeit auf klar definierte, eng begrenzte Verwaltungsmaterien beschränkt, weswegen von einer Preisgabe der Eigenstaatlichkeit der Bundesländer keine Rede sein könne und auch keine bundesstaatswidrige „dritte Ebene“ geschaffen werde.<sup>790</sup>

---

788 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 118.

789 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 132.

790 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 133–143.



Das verfassungsrechtliche Erfordernis der Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit sei gewahrt. Im Außenverhältnis ist die staatliche Aufgabenwahrnehmung stets den Behörden eines einzelnen Bundeslandes zurechenbar. Deswegen lasse sich immer eindeutig bestimmen, welches Landesrecht jeweils anwendbar ist, wer für die getroffenen Entscheidungen im Verhältnis zu Dritten einzustehen hat und welches Gericht zuständig ist.<sup>791</sup>

Auch bestehe eine hinreichende demokratische Legitimation. Zwar sei die personelle demokratische Legitimation der Handelnden eingeschränkt, da nur die Bediensteten der Glücksspielaufsichtsbehörden eines einzelnen Landes nach außen hin tätig werden. Jedoch bestehe neben der gesetzlichen Bindung an die von allen Ländern ratifizierten Vorschriften des GlüStV 2012 eine zusätzliche sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation, die über das Glücksspielkollegium der Länder vermittelt werde und sich damit auf die einzelnen Landesregierungen und die demokratisch gewählten Landesparlamente zurückführen lässt. Die Befugnisse des Glücksspielkollegiums könnten als Instrument einer gemeinschaftlich ausübenden Fachaufsicht der glücksspielrechtlich zuständigen Landesministerien über die länderübergreifend tätigen Vollzugsbehörden verstanden werden. Die Landesparlamente könnten über den zuständigen Ressortminister Kontrolle über den Verwaltungsvollzug ausüben und ggf. auf das Abstimmungsverhalten des einer ministeriellen Weisungsgewalt unterliegenden Landesvertreters im Glücksspielkollegium Einfluss nehmen. Ein der parlamentarischen Kontrolle gänzlich entzogener „ministerialfreier Raum“ bestehe demnach nicht. Ein Einstimmigkeitserfordernis sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Der von der Verfassung eröffnete Weg, einzelne länderübergreifend anfallende Aufgaben durch Staatsvertrag auf gemeinschaftliche Einrichtungen zur einheitlichen Erfüllung zu übertragen, wäre in der Praxis versperrt, wenn die Ausübung der damit verbundenen Entscheidungsbefugnisse vom Konsens aller Vertragspartner abhinge. Ein Einstimmigkeitserfordernis würde dem partikularen Willen Vorrang einräumen gegenüber dem Willen der föderalen Gemeinschaft und damit diese Gemeinschaft von Grund auf infrage stellen. Solange es nur um den administrativen Vollzug geht, sei die Möglichkeit einer Überstimmung daher verfassungsrechtlich hinnehmbar. Der hierdurch bedingte partielle Verlust an einzelstaatlicher Souveränität werde immerhin teilweise kompensiert durch die vertraglich garantierte Mitwirkung am kollektiven Willensbildungsprozess.<sup>792</sup>

Außerdem ergebe sich ein erheblicher faktischer Koordinierungsbedarf aus der bundesweiten Ausrichtung des Glücksspielmarkts, insbes. hinsichtlich der neuen Medien. Nach Ansicht des BayVerfGH durften die Länder aus diesem Grund bei Vertragsabschluss davon ausgehen, dass das unionsrechtliche Kohärenzgebot ein

---

791 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 144–146.

792 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 147–157.

Mindestmaß an Einheitlichkeit auch in Zuständigkeits- und verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt.<sup>793</sup>

*b. Verfassungskonformität der zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen sowie der Erlaubnisse für Wettvermittler*

Die Kontingentierung der Sportwettenkonzessionen und der Erlaubnisse für die zugehörigen Wettvermittlungsstellen ist nach Ansicht des BayVerfGH mit der BV vereinbar, soweit die jeweilige Zahl durch den GlüStV 2012 auf 20 bzw. durch das Landesgesetz auf 400 begrenzt worden ist.<sup>794</sup>

Jedenfalls liege kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch des Landesrechts zu vorrangigem EU-Recht vor. Eine Limitierung der Zahl der Anbieter sei ein aus dem Glücksspielrecht vieler Mitgliedstaaten bekanntes Instrument, das vom EuGH ausdrücklich für zulässig erklärt worden sei. Die Ziele der Verminderung der Spielgelegenheiten, einer effektiven Kontrolle der Anbieter und einer Vorbeugung von Straftaten könnten die zahlenmäßige Beschränkung rechtfertigen. Dabei handele es sich um objektive, nicht diskriminierende und im Voraus bekannte Vergabekriterien. Dass durch die Höhe der festgelegten Zahlen die unionsrechtlichen Grenzen eindeutig überschritten wären, könne angesichts des den Mitgliedstaaten insoweit zustehenden weiten Gestaltungsspielraums nicht angenommen werden. In einem zum Vorabentscheidungsersuchen in der Rs. C-336/14 eingereichten Schriftsatz vom 06.11.2014 erhebe die Kommission ebenfalls keine Einwände gegen die festgelegten Obergrenzen bei Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnissen, sondern äußere lediglich Bedenken im Hinblick auf den bisherigen Verlauf des ländereinheitlichen Verfahrens, die insbes. etwaige Interessenkonflikte sowie die Einhaltung des Transparenzgebots zum Gegenstand hätten. Da dies allein die Vollzugsebene betreffe, könne sich daraus eine Unionsrechtswidrigkeit der angegriffenen Normen nicht ergeben.<sup>795</sup>

Die Kontingentierungsregeln verstoßen außerdem nach der Auffassung des BayVerfGH nicht gegen die Grundrechte der BV. Das Grundrecht der Sportwettenanbieter- und vermittler aus Art. 101 BV auf Handlungsfreiheit sei nicht verletzt. Mit der Kontingentierung würden verfassungslegitieme Ziele verfolgt, für deren Erreichung sie geeignet und erforderlich sei. Der parlamentarische Gesetzgeber verfüge in der Frage der Geeignetheit und Erforderlichkeit suchtpräventiver Regelungen über einen weiten Beurteilungsspielraum. Eine offensichtlich fehlerhafte oder eindeutig widerlegbare Einschätzung des Gesetzgebers bei der Bewertung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der getroffenen Regelungen liege nicht vor. Die Kontingentierungen seien auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Kontingentierungen

---

793 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 158.

794 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 163.

795 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 164–171.

würden den Spielraum für private Anbieter nicht in unzumutbarer Weise verengen; sie stünden in einem angemessenen Verhältnis zu dem dadurch erreichbaren Rechtsgüterschutz. Da die staatliche Monopolisierung des Sportwettensektors grds. verfassungsgemäß war, liege in der bloßen Kontingentierung der Wettkonzessionen und Vermittlungserlaubnisse, die einen weniger schweren Eingriff in die Berufswahlfreiheit darstellen, erst recht keine unzumutbare Belastung der privaten Anbieter.<sup>796</sup>

Die Eigentumsgarantie sei ebenfalls nicht verletzt. Private Betriebe seien bisher illegal gewesen. Daher habe bisher kein legales Eigentum (am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) bestanden. Auch der Gleichheitsgrundsatz sei nicht verletzt.<sup>797</sup>

#### *c. Verfassungswidrigkeit der Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zur Anpassung der Konzessionsanzahl*

Die Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zur verbindlichen (Neu-)Festlegung der Konzessionsanzahl verstößt hingegen nach Meinung des BayVerfGH gegen das bundes- und landesverfassungsrechtliche Gebot, dass es auch bei föderalem Zusammenwirken der Bundesländer möglich bleiben muss, einen außenwirksamen Hoheitsakt dem jeweiligen Land zuzurechnen. Daher sei diese Ermächtigung mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar. Das Gremium der Ministerpräsidentenkonferenz beruhe auf keiner gesetzlichen Grundlage. Die Beschlüsse ließen sich im Außenverhältnis keinem Bundesland zurechnen, weil kein bestimmtes Bundesland im Außenverhältnis tätig wird. Eine gerichtliche Kontrolle der Beschlüsse sei nicht möglich, weil weder die einzelnen Landesverfassungen noch sonstiges vorrangiges Landesrecht als Prüfungsmaßstab herangezogen werden könnte. Ein „landesrechtsfreies“ gemeinsames Tätigwerden müsse den Bundesländern aber auch auf staatsvertraglicher Grundlage verwehrt bleiben. Ferner hielte die Ermächtigung in § 4a Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012 nicht die allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen ein, die für Verordnungsermächtigungen gelten.<sup>798</sup>

#### *d. Verfassungswidrigkeit des Erlasses der Werberichtlinie durch das Glücksspielkollegium*

Die Ermächtigung des § 5 Abs. 4 GlüStV 2012 zum Erlass einer WerbeRL ist nach Auffassung des BayVerfGH nicht mit der BV vereinbar. Diese Ermächtigung verstieße gegen das Rechtsstaatsprinzip. Sie sei im Außenverhältnis keinem bestimmten

---

796 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 172–186.

797 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 187–190.

798 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 192–202.

Bundesland, sondern nur der Ländergesamtheit zuzurechnen. Dies verstoße gegen das Gebot, dass es auch bei föderaler Kooperation möglich sein muss, die von den Bundesländern im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung erlassenen Hoheitsakte, soweit ihnen Außenwirkung zukommt, einem einzelnen Land und nicht bloß einer Ländergesamtheit zuzuordnen. Werde durch einen (Mehrheits-)Beschluss eine WerbeRL erlassen, aus der sich ohne weitere Vollzugsakte rechtliche Schranken bzw. Rechtspflichten für die Anbieter und Vermittler von Glücksspielen ergeben, so habe dafür nach außen hin keines der im Kollegium vertretenen Bundesländer rechtlich einzustehen. Die gemeinsame RL der Länder könne trotz ihrer unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit weder auf ihre Vereinbarkeit mit vorrangigem Landesrecht überprüft, noch nach dem *lex posterior* Grundsatz durch ein nachfolgendes Landesgesetz derogiert werden. Eine solche „landesrechtsfreie“ intraföderale Rechtssetzung setze sich über die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Bindung aller staatlichen Organe an die Rechtsordnung des eigenen Landes hinweg und verstoße damit gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung ebenso wie gegen zwingendes Landesverfassungsrecht. Die WerbeRL sei zu keinem Zeitpunkt Gegenstand einer Ländervereinbarung und eines Zustimmungsbeschlusses der Länderparlamente gewesen. Eine Rechtssetzung bedürfe aber einer parlamentarischen Zustimmung. Eine Freistellung von gerichtlicher Kontrolle in Ermangelung einer solchen Zustimmung, weswegen das (vorrangige) Landesrecht in anwendbar sei, dürfe es nicht geben.<sup>799</sup>

I. Ü. sind die Werberegulungen in § 5 Abs. 3, insbes. die Internetwerbebeschränkungen, aber nach Meinung des BayVerfGH verfassungskonform.<sup>800</sup>

#### *e. Verfassungskonformität der speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen*

Die speziellen Werbebeschränkungen für Spielhallen in § 26 Abs. 1 GlStV 2012 verstoßen nach Ansicht des BayVerfGH nicht gegen die BV. Die Gestaltungsvorgaben entsprächen den allgemeinen rechtstaatliche Anforderungen. Das Bestimmtheitsgebot sei nicht verletzt. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip, noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergebe sich ein Verbot, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Die genaue Reichweite des Werbeverbots bei der äußeren Gestaltung von Spielhallen lasse sich durch Auslegung anhand des Wortlauts sowie systematischer und teleologischer Erwägungen hinreichend bestimmen. Die Werbebeschränkungen verstießen auch nicht gegen Grundrechte. Die Berufsfreiheit sei nicht verletzt. Die Werbebeschränkungen stellten Berufsausübungsregelungen dar, die verfassungskonforme Ziele verfolgen und für deren Erreichung auch geeignet, erforderlich und angemessen seien. Ferner griffen sie nicht in das aus dem Eigentumsgrundrecht folgende Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein. Es handele sich um Inhalts- und

---

799 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 209–222.

800 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 204–208.

Schrankenbestimmungen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen und den Kernbereich der Eigentumsgarantie, nämlich die Privatnützigkeit des Eigentums, nicht berühren. Auch das Gleichbehandlungsrecht sei nicht verletzt. Eine Gleichbehandlung mit Spielbanken sei nicht geboten. Spielbanken seien aufgrund der Beschränkung der Erlaubniserteilung auf Staatsbetriebe, aufgrund der zahlenmäßigen Begrenzung sowie wegen des durch Zugangskontrollen sichergestellten Ausschlusses gesperrter Spieler nicht mit Spielhallen vergleichbar.<sup>801</sup>

#### **IV. Rechtsprechung von Oberverwaltungsgerichten**

Hinsichtlich der Beurteilung der Verfassungs- und Europarechtskonformität des GlüStV 2012 ergingen zum einen Entscheidungen zu den Spielhallenregelungen sowie dem Grundsatz der Trennung von Spielhallen und Sportwettenvermittlung. Hierzu werden im Folgenden zwei Entscheidungen des BayVGH besprochen. Zum anderen ergingen Entscheidungen zum Internetvertrieb von sowie zur Internetwerbung für Sportwetten. Hierzu werden im Folgenden eine Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg, zwei Entscheidungen des BayVGH sowie drei Entscheidungen des OVG NRW aus der Zeit nach dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 besprochen.

##### *1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 25.06.2013*

In diesem Beschluss<sup>802</sup> wies der BayVGH eine Beschwerde gegen einen Beschluss des VG Augsburg vom 21.12.2012, Az. Au 5 S 12.1460, ab. Hierin hatte das VG Augsburg einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Hauptsacheklage gegen eine Verfügung mit der Untersagung der Vermittlung von Sportwetten in einer Spielhalle, einer Verpflichtung zur Entfernung aller zur Vermittlung von Sportwetten installierten Anlagen binnen Wochenfrist sowie einer Zwangsgeldandrohung für den Fall der Nichtbefolgung abgewiesen. Es beurteilte den Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV 2012 sowie den Trennungsgrundsatz des § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 nach summarischer Prüfung als verfassungs- und unionsrechtskonform. Dieser Ansicht trat der BayVGH bei.

Der Antragsteller betrieb ein Billardcafé, in dem er außerdem Geldspielautomaten aufgestellt hatte. Ferner waren dort Spielautomaten installiert (zwei Automaten und drei Bildschirme), an denen er Sportwetten an eine ausländische Sportwettenveranstalterin vermittelte. Die Antragsgegnerin untersagte dem Antragsteller mit Bescheid vom 19.10.2012 die Vermittlung von Sportwetten und Werbung hierfür in jeglicher Form in seinem Billardcafé. Außerdem verpflichtete sie ihn, innerhalb einer Frist von einer Woche sämtliche technische Einrichtungen, Systeme und schriftliche Unterlagen, die für die Ausübung der Sportwettenvermittlung erforderlich sind, aus

---

801 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 234–245.

802 Az. 10 CS 13.145.

den Räumlichkeiten des Billardcafés zu entfernen. Für den Fall, dass der Antragsteller der Untersagungsverfügung und der Beseitigungsverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkommt, ordnete die Antragsgegnerin Zwangsgelder in Höhe von jeweils EUR 5000,- an. Gegen diesen Bescheid erhob der Antragsgegner eine Anfechtungsklage. Am 13.11.2012 beantragte er beim VG Augsburg die aufhebende Wirkung dieser Anfechtungsklage anzuordnen. Das VG Augsburg lehnte den Antrag in seinem Beschluss vom 21.12.2012 ab.

Das VG Augsburg führte in seiner Entscheidung aus, dass der Antragsteller nicht die erforderliche Erlaubnis für die Vermittlung öffentlicher Glücksspiele durch die zuständige Behörde besaß. Die der Sportwettenveranstalterin, für die er Sportwetten vermittelte, erteilte ausländische Konzession ersetze nicht die für die Tätigkeit des Antragstellers in Bayern notwendige Erlaubnis durch die bayerischen Behörden. Das VG Augsburg wies darauf hin, dass der Erlaubnisvorbehalt des § 4 Abs. 1 schon während der Geltung des GlüStV 2008 nicht von der Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols und dem Anwendungsvorrang des Europarechts erfasst wurde, sondern unabhängig vom Staatsmonopol bestand, und dass unter der Geltung des GlüStV 2012 sowie dem hierin geregelten Konzessionsmodell nichts anderes gelten könne. Schon bisher habe der Erlaubnisvorbehalt nicht allein dazu gedient, das staatliche Monopol durchzusetzen, sondern habe stets auch gewährleistet sollen, dass die ordnungsrechtlichen Beschränkungen der Vermittlung und Veranstaltung von Glücksspielen Beachtung finden.<sup>803</sup>

Das VG Augsburg erläuterte, dass der glücksspielrechtliche Vorbehalt eine vollständige Untersagung der Vermittlung von Sportwetten nur bei Fehlen von deren Erlaubnisfähigkeit gebiete. Die Untersagung der Vermittlungstätigkeit des Antragstellers sei aber im entschiedenen Fall jedenfalls deshalb gerechtfertigt, weil die Sportwettenvermittlung durch den Antragsteller in einem Gebäude erfolgte, in dem sich bereits eine ebenfalls vom Antragsteller betriebene Spielhalle, in der mehrere Geldspielautomaten aufgestellt waren, befand. Insoweit stehe einer Erlaubnisfähigkeit der Sportwettenvermittlung durch den Antragsteller das in § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 geregelte strikte Trennungsgebot von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen entgegen. Dieses Vermittlungsverbot von Sportwetten in der näheren Umgebung von Spielhallen u. Spielbanken diene insbes. dem Schutz der im hohen Maße suchtfährdeten Personen durch eine räumliche Trennung unterschiedlicher Glücksspielgelegenheiten. Nach Ansicht des VG Augsburg bestanden bei der im Eilrechtsschutz gebotenen summarischen Prüfung der Sach- u. Rechtslage keine ernsthaften Zweifel an der Verfassungs- u. EU-Rechtskonformität d. Trennungsgrundsatzes. Anhaltspunkte für einen Verstoß des Trennungsgrundsatzes gegen Verfassungs- bzw. EU-Recht seien für das Gericht nicht ersichtlich gewesen. Das VG Augsburg ging davon aus, dass der Trennungsgrundsatz eine Berufsausübungsregelung darstellt, die durch das Ziel der Suchtprävention

---

803 Beschluss des VG Augsburg vom 21.12.2012 – Au 5 S 12.1460 – Rn. 24f.

verfassungs- u. unionsrechtlich gerechtfertigt ist. Ferner sei d. Trennungsgebot nicht diskriminierend, weil es für In- u. Ausländer gleichermaßen gelte.<sup>804</sup>

Gegen diese Beurteilung legte der Antragsteller erfolglos Beschwerde zum BayVGH ein. Der BayVGH führte ergänzend zu den Erwägungen des VG Augsburg aus, dass das Verbot der Sportwettenvermittlung in Spielhallen und Spielbanken nicht erst dann als geeignet anzusehen ist, wenn feststeht, dass Personen, die an Geldspielgeräten spielen, auch immer Interesse an Sportwetten haben. Die Möglichkeit, innerhalb eines Gebäudes oder Gebäudekomplexes nicht nur an Geldspielgeräten zu spielen, sondern auch Sportwetten abzuschließen, biete gerade denjenigen Spielern, die bisher nicht an Sportwetten teilgenommen haben, einen Anreiz, dies bequem auszuprobieren, ohne dazu das Gebäude, in dem sie an den Geldspielautomaten spielen, verlassen und ein anderes Gebäude aufsuchen zu müssen. Indem § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 diese Möglichkeit, die das Ausprobieren anderer Glücksspielarten erleichtere, ausschließt, trüge er aber seinem Zweck entsprechend zur Suchtprävention bei. § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 erscheine zur Verwirklichung dieses Zwecks auch erforderlich. Ein dazu ebenso gut geeignetes Mittel sei nicht ersichtlich. Nur, wenn Sportwetten nicht im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex angeboten werden dürfen wie Automatenspiele, lasse sich die von einem solchen gleichzeitigen Angebot dieser Glücksspielarten ausgehende Anreizwirkung vermeiden. Die vom Trennungsgebot ausgehende Beschränkung stelle sich ferner nicht als unangemessen dar. Dem mit der Regelung verfolgten Zweck der Suchtprävention komme angesichts der gravierenden Folgen pathologischen Spiel- und Wettverhaltens für den Einzelnen und die Allgemeinheit hohes Gewicht zu. Demgegenüber wiege die den Vermittlern durch § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 auferlegte Beschränkung ihrer Tätigkeit nicht besonders schwer. Diese werde nicht vollständig verboten. Sie dürfe lediglich nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex erfolgen, in dem sich bereits eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet. Vor diesem Hintergrund werde sich die Regelung des § 21 Abs. 2 GlüStV 2012 voraussichtlich nicht als unzumutbarer und damit auch nicht unangemessener Eingriff in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG erweisen.<sup>805</sup>

## 2. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 23.07.2013

In diesem Urteil<sup>806</sup> lehnte der BayVGH mehrere Normenkontrollanträge von Spielhallenbetreibern gegen die Sperrzeitverordnung der Stadt Augsburg ab. In dieser am 08.01.2013 erlassenen sowie am 25.01.2013 bekannt gemachten Verordnung verlängerte die Stadt Augsburg auf Grundlage der Ermächtigung in Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlüStV 2012 die Sperrzeit für Spielhallen um drei Stunden auf sechs Stunden von 3.00 Uhr bis 9.00 Uhr. Die Antragsteller machten geltend, die Verordnung

---

804 Beschluss des VG Augsburg vom 21.12.2012 – Au 5 S 12.1460 – Rn. 26–30.

805 BayVGH, Beschluss vom 25.06.2013, 10. CS 13.145, Rn. 22–24.

806 Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216.

beeinträchtigt sie in ungerechtfertigter Weise in ihrer Berufsausübung und sei nicht von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Sie beantragten gleichzeitig mit der Stellung ihrer Normenkontrollanträge die Sperrzeitverordnung durch eine einstweilige Anordnung bis zur Hauptsacheentscheidung außer Vollzug zu setzen. Den Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung hatte der BayVGH bereits mit Beschluss vom 07.05.2013 abgelehnt.

*a. Formelle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage in Artikel 11*

*Absatz 2 Satz 2 Bayerisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Der BayVGH urteilte, die Ermächtigungsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAG-GlStV 2012 sei formell verfassungsmäßig. Der Landesgesetzgeber besitze die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass einer Sperrzeitverordnung für Spielhallen. Es liege kein Verstoß gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG vor. Das Recht der Spielhallen falle nach der Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten durch die Föderalismusreform 2006 in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Nach h. A. knüpfe Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit der Herausnahme des Rechts der Spielhallen aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft unmittelbar an § 33i GewO an, und überlasse daher nur die Regelung des Spielhallenbetriebs den Ländern. Mit der Verordnungsermächtigung zum Erlass einer Sperrzeitverordnung in Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlStV 2012 halte sich der Gesetzgeber im Rahmen der so verstandenen Gesetzgebungszuständigkeit. Hiernach dürfe der Landesgesetzgeber auch Regelungen zur Eindämmung des Spielbetriebs treffen. Diesem Ziel diene die Verordnungsermächtigung, wonach die Öffnungszeiten von Spielhallen verkürzt werden können.<sup>807</sup>

*b. Materielle Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung in Artikel 11 Absatz 2*

*Satz 2 Bayerisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Der BayVGH hatte keine Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit d. Ermächtigungsgrundlage in Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlStV 2012. Diese räume den Gemeinden die Möglichkeit ein, die landesweite Sperrzeit für Spielhallen aus Art. 11 Abs. 2 S. 1 BayAGGlStV 2012 bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Verordnung zu verlängern.

*i. Einhaltung der Vorgaben des § 26 Absatz 2 Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Die Ermächtigungsgrundlage halte sich im Rahmen der in § 26 Abs. 2 GlStV 2012 den Ländern eingeräumten Befugnis, Sperrzeiten für Spielhallen festzusetzen, die

---

807 BayVGH, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 31–35.



drei Stunden nicht unterschreiten dürfen, und verstoße daher nicht gegen den sich aus dem Verfassungsrecht ergebenden, für die Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue bzw. des bundes- u. länderfreundlichen Verhaltens. Hiernach seien die Länder zur Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Länder, die sich im Staatsvertrag vertraglich gebunden haben, verpflichtet. § 26 Abs. 2 GlüStV 2012 verbiete dem Landesgesetzgeber nicht, längere Sperrzeiten als drei Stunden festzusetzen, und enthalte insbes. keine weiteren Vorgaben für darüber hinausgehende Sperrzeitverlängerungen. Er schließe auch die Befugnis zur Delegation der Regelungskompetenz an die Gemeinden ein.<sup>808</sup>

#### ii. Kein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz

Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlüStV 2012 erfülle die Anforderungen an die Bestimmtheit bzgl. Inhalt, Ausmaß und Zweck der Ermächtigung. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in Ermächtigungsnormen sei zulässig. Hierbei gelte, dass die Anforderungen an Inhalt und Ausmaß umso geringer sind, je konkreter der gesetzliche Zweck bestimmt ist, und dass die Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad der gesetzlichen Ermächtigungsnorm umso höher sind, je höher die Eingriffsintensität der Verordnung ist. Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlüStV 2012 bestimme selbst seinen Zweck eindeutig. Hiernach werden die Sperrzeiten für Spielhallen zur Sicherstellung der Ziele des § 1 GlüStV 2012 festgesetzt. Der Inhalt der zu erlassenden Verordnung sei ebenfalls mit dem Begriff der Sperrzeiten konkret festgelegt. Die Bestimmtheit der unbestimmten Rechtsbegriffe des „öffentlichen Bedürfnisses“ sowie der „besonderen örtlichen Verhältnisse“ sei aus der Gesamtansicht des Gesetzes und durch Auslegung anhand der einschlägigen Gesetzgebungsmaterialien in einer dem Rechtsstaatsprinzip genügenden Weise zu ermitteln.<sup>809</sup>

#### iii. Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die Verordnungsermächtigung bewege sich innerhalb der durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgegebenen materiellen Grenzen der Einschränkung von Grundrechten. Die in ihr vorgesehene Maßnahme des Erlasses einer gemeindlichen Verordnung zur Sperrzeitverlängerung für Spielhallen sei ein verhältnismäßiges Mittel, um das Erreichen der in § 1 GlüStV 2012 genannten Ziele zu fördern. Die durch die Ermächtigungsnorm eingeräumte Möglichkeit, die Sperrzeit für Spielhallen durch Rechtsverordnung zu verlängern, stelle eine Berufsausübungsregelung dar. Der Gesetzgeber verfolge dadurch mit der Prävention gegen das Entstehen von Spielsucht und dem Spielerschutz nicht nur vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, sondern sogar ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die hierdurch für

---

808 BayVGh, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 36f.

809 BayVGh, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 38.

Spielhallen bedingte Beeinträchtigung der Berufsfreiheit sei zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinn. Die gesetzliche Regelung, die mit einer zeitweiligen Schließung der Spielhallen zwar nicht zu einer Veränderung der Angebotsstruktur, aber zumindest zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Geldspielgeräten beitrage, habe als eine Maßnahme der Verhältnisprävention ein deutlich höheres Wirkungspotential, als eine Maßnahme der Verhaltensprävention (z. B. Aufklärungsmaßnahmen). Derselbe Zweck könne nicht durch ein weniger beeinträchtigendes Mittel erreicht werden. Die Grenze der Zumutbarkeit für die Betroffenen sei bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs durch die Verordnungsermächtigung und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe ebenso gewahrt. Der durch eine etwaige Sperrzeitverordnung bewirkte Eingriff wiege angesichts einer nur zeitlichen Beschränkung des Betriebs gering.<sup>810</sup>

### *c. Einhaltung der Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage*

Die Sperrzeitverordnung der Stadt Augsburg halte sich in dem durch die Verordnungsermächtigung vorgegebenen Rahmen. Besondere örtliche Verhältnisse oder ein öff. Bedürfnis i. S. d. Art. 11 Abs. 2 S. 2 BayAGGlStV 2012 lägen schon dann vor, wenn in der jeweiligen Gemeinde eine Zunahme und Verbreitung von Automatenspielgeräten zu beobachten ist, die mehr als geringfügig über dem Landesdurchschnitt liegt. Der Gesetzgeber habe mit der ihm zukommenden Einschätzungsprärogative davon ausgehen dürfen, dass mit einem größeren Angebot und einer besseren Verfügbarkeit von Geldspielgeräten ein höheres Gefährdungspotential bzgl. des Entstehens und der Aufrechterhaltung von Spielsucht vorliegt. Die für das Stadtgebiet Augsburg festgestellten Tatsachen zu den in Spielhallen verfügbaren Geldspielautomaten rechtfertigten die Annahme besonderer örtlicher Verhältnisse in diesem Sinne. Als Beleg für eine über dem Landesdurchschnitt liegende Expansion bzw. Verbreitung von Spielgeräten zur Rechtfertigung besonderer örtlicher Verhältnisse für den Erlass einer Sperrzeitverordnung könnten u. a. sowohl ein überproportionaler Anstieg an Geldspielgeräten, als auch eine gegenüber dem landesdurchschnitt erhöhte Dichte solcher Automaten bezogen auf die Bevölkerungszahl dienen. Wegen der mit einem erhöhten und dichteren Angebot an Geldspielautomaten für den Spieler verbundenen günstigeren „Griffnähe“ und größeren Verfügbarkeit steige auch das Suchtpotential, ohne dass es zusätzlich des Nachweises bedürfe, das dem Automatenspiel innewohnende Suchtpotential habe sich auch bereits durch einen wahrnehmbaren Anstieg an spielsüchtigen Personen im Gemeindegebiet manifestiert. Als Vergleichszeitraum sei der Zeitraum vom 01.01.2006 bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 heranzuziehen. Der vom Gesetzgeber für die Regelungen in §§ 24 bis 26 GlüStV 2012 zum Anlass genommene Zustand im Bereich des Automatenspiels sei im Wesentlichen durch die zum

---

810 BayVGh, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 39–45.

01.01.2006 in Kraft getretene fünfte Novelle der SpielV eingetreten. Angesichts der hierdurch im Bereich des Automatenspiels verursachten Zäsur und der diese Zäsur aufgreifenden Neuregelung im GlüStV 2012 seien etwaige Zahlen vor 2006 für das vom Landesgesetzgeber verfolgte Ziel, durch die neuen Bestimmungen eine Kohärenz zwischen dem Automatenspiel sowie den Lotterien und Sportwetten bzgl. der Bekämpfung der Glücksspielsucht herzustellen, nicht mehr aussagekräftig. Die von der Stadt Augsburg zur Begründung ihrer Sperrzeitverordnung herangezogenen Zahlen der Landesstelle für Glücksspielsucht zum Anstieg der Anzahl der Geldspielautomaten und zum Verhältnis Einwohner/Spielgerät seien geeignet, ein gegenüber dem Landesdurchschnitt erhöhtes Gefährdungspotential und somit besondere örtliche Verhältnisse im Sinne der Ermächtigungsgrundlage zu belegen. Die Stadt Augsburg habe von ihrem Rechtsetzungsermessen in einer der Verordnungsermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht.<sup>811</sup>

#### *d. Verhältnismäßigkeit der Sperrzeitverordnung*

Die Sperrzeitverordnung der Stadt Augsburg wahre den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie sei geeignet, um das verfolgte Ziel zu erreichen, und auch erforderlich, weil kein milderes Mittel zur Verfügung stehe. Der Ordnungsgeber könne hiermit unmittelbar auf die zeitliche Verfügbarkeit der Geldspielautomaten in Spielhallen Einfluss nehmen und so dem gesetzgeberischen Ziel der Verknappung des Angebots zum Zweck der Suchtprävention Rechnung tragen. Ein milderes, genauso effektives Mittel sei nicht ersichtlich. Generell gelte, dass Maßnahmen d. Verhältnisprävention (Regulierungsmaßnahmen zur Begrenzung d. Verfügbarkeit von Glücksspielen) wirksamer sind, als Maßnahmen der Verhaltensprävention (Aufklärungsmaßnahmen). Die Sperrzeitverordnung sei außerdem verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Eingriff in die Berufsfreiheit sei nicht übermäßig belastend und wahre bei einer Gesamtabwägung zw. der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit.<sup>812</sup>

### *3. Die erste Entscheidung zum Glücksspielstaatsvertrag 2012: Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.08.2012*

In einem Beschluss vom 24.08.2012<sup>813</sup> entschied das OVG Bln-Bbg, dass auf der Grundlage des zum 01.07.2012 in Bln. in Kraft gesetzten GlüStV 2012 eine nach alter Rechtslage erlassene umfassende Untersagungsverfügung gegenüber einem Konzessionsbewerber für die Veranstaltung von Sportwetten nicht mehr aufrecht

---

811 BayVGh, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 46–61.

812 BayVGh, Urteil vom 23.07.2013, Az. 10 N 13.210, 10 N 13.212, 10 N 13.214 sowie 10 N 13.216, Rn. 62–65.

813 Az. 1 S 44/12.

erhalten werden kann. Es beschloss, dass die umfassende Untersagung eines Internetangebots eines Veranstalters aus einem anderen EU-Mitgliedstaat, das auch Sportwetten beinhaltet, nach Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV eine unverhältnismäßige Beschränkung der europäischen Dienstleistungsfreiheit ist, ohne dass es darauf ankommt, ob das Konzessionsverfahren als solches mit höherrangigem Recht vereinbar ist.<sup>814</sup> Der Erste GlüÄndStV sieht ein Konzessionsverfahren für eine begrenzte Anzahl privater Anbieter vor und ermöglicht damit grundsätzlich die Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten im Internet.

Die zuständige Aufsichtsbehörde in Berlin hatte der Antragstellerin, einer Sportwettanbieterin aus einem EU-Mitgliedstaat, verboten, Sportwetten in Berlin über das Internet zu veranstalten und/oder zu bewerben, und das Verbot für sofort vollziehbar erklärt. Das VG Bln. hatte im Eilverfahren dem Begehren der Klägerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Hauptsacherechtsbehelfs stattgegeben.

Das OVG Bln.-Bbg. hat die Beschwerde des Landes Bln. gegen diesen erstinstanzlichen Beschluss zurückgewiesen.<sup>815</sup> Es führte in seiner Entscheidung aus, dass der GlüStV 2012 zwar in § 4 Abs. 4 GG weiterhin ein Internetverbot vorsieht, dass er dieses aber zugunsten von Lotterien und Sportwetten nach Maßgabe des § 4 Abs. 5 aufweicht. Die Antragsgegnerin könne sich jetzt daher nicht mehr auf ein allgemeines Verbot der Sportwettenveranstaltung im Internet berufen. Es könne auch deshalb nicht mehr von einem bundeseinheitlich geltenden Internetverbot die Rede sein, weil das Land SH derzeit auf Grundlage des GlüG SH den Internetvertrieb zulasse.<sup>816</sup> Mit dieser Argumentation deutet das OVG Bln.-Bbg. an, dass es die unterschiedliche Rechtslage in SH einerseits und den 15 anderen Bundesländern andererseits für inkohärent, und damit unionsrechtswidrig hielt.<sup>817</sup>

Das OVG Bln.-Bbg. argumentiert weiter, dass in Bln., das den GlüStV 2012 zum 01.07.2012 in Kraft gesetzt hat, ein Vertrieb von Sportwetten über das Internet materiell nicht mehr generell verboten und für konzessionierte Veranstalter grds. Erlaubnisfähig ist, sowie dass zu erwarten ist, dass die Antragstellerin als Großanbieterin gute Chancen auf einen Zuschlag hat. Um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen, müsse sich eine Ordnungsverfügung gegenüber der Antragstellerin bis zur Vergabeentscheidung über d. Konzessionen an den Maßgaben für die Öffnung des Internets für konzessionierte Sportwettenveranstalter orientieren. Das Verbot ließe sich gegenüber nicht konzessionierten Anbietern auch noch nach Abschluss der Konzessionsvergabe mit den vorgesehenen glücksspielaufsichtsrechtlichen Maßnahmen durchsetzen. Das Urteil ließ ausdrücklich offen, ob für die Veranstaltung von Sportwetten im Internet durch Anbieter, die sich nicht am Konzessionsverfahren

---

814 Leitsätze des Beschlusses des OVG Berlin-Brandenburg vom 24.08.2012 – Az.: 1 S 44/12.

815 *Bongers*, ISA-GUIDE, Artikel 60799, Pressemitteilung vom 11.09.2012.

816 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.08.2012 – 1 S 44/12, Rn. 3.

817 *Bongers*, ISA-GUIDE, Artikel 60799, Pressemitteilung vom 11.09.2012.

beteiligen, etwas anderes gilt. Offen blieb außerdem, ob das Konzessionsverfahren mit höherrangigem Recht vereinbar ist.<sup>818</sup>

Der Beschluss des OVG Bln.-Bbg. ist unanfechtbar. Berlin darf die Untersagungsverfügung vorläufig bis zur Beendigung der Hauptsache nicht vollziehen.<sup>819</sup>

#### 4. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.11.2012*

In diesem Fall beschloss der VGH BaWü, dass unter der Geltung des GlüStV 2012 unerlaubtes Glücksspiel, dessen Bewerbung untersagt werden darf, nicht schon dann vorliegt, wenn Sportwetten über das Internet angeboten werden, sondern nur dann, wenn dieses Angebot nicht erlaubnisfähig ist.<sup>820</sup>

Bei diesem Verfahren handelte es sich um ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren gem. § 80 Abs. 5 VwGO. Die Antragstellerin war die Fußballbetriebsgesellschaft eines Fußballvereins, die dessen Internetauftritt betrieb. Sie hatte einen Sponsoringvertrag mit einem maltesischen Veranstalter von Sportwetten, sonstigen Wetten und Casinospielen, die dieser auch über das Internet vertrieb. Auf der Internetseite des Fußballvereins war das Logo des maltesischen Glücksspielveranstalters eingefügt, das mit dessen Internetauftritt verlinkt war. Bei Heimspielen des Fußballvereins, von denen Fernsehübertragungen berichteten, waren Banner für den maltesischen Glücksspielanbieter an den Stadionbanden angebracht. Das Regierungspräsidium Karlsruhe untersagte der Antragstellerin mit Verfügung vom 15.08.2011 jegliche Werbung in BaWü für unerlaubtes Glücksspiel, insbes. für den maltesischen Glücksspielanbieter, verlangte die Einstellung von begonnenen Werbemaßnahmen sowie die unverzügliche Mitteilung hiervon an das Regierungspräsidium Karlsruhe. Ferner drohte es ein Zwangsgeld i. H. v. EUR 10.000 für den Fall an, dass die Antragstellerin nicht binnen zwei Wochen nach Bekanntgabe der Verfügung den darin genannten Verpflichtungen nachkommt. Gegen diese Verfügung erhob die Antragstellerin Klage vor dem VG Karlsruhe, und beantragte, die aufschiebende Wirkung der Zwangsgeldandrohung anzuordnen. Das VG Karlsruhe lehnte diesen Antrag mit Beschluss vom 03.02.2012 ab. Dagegen wendete sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde. Nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 hat der maltesische Glücksspielveranstalter eine Sportwettenkonzession gem. dessen §§ 4aff., 10a beantragt.<sup>821</sup>

Der VGH BaWü legte seiner Entscheidung ausschließlich die Rechtslage nach dem GlüStV 2012 zugrunde.<sup>822</sup> Er wies darauf hin, dass für Sportwetten durch die Experimentierklausel die Veranstaltung von Sportwetten und deren Vertrieb über

---

818 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.08.2012 – 1 S 44/12, Rn. 3.

819 Bongers, ISA-GUIDE, Artikel 60799, Pressemitteilung vom 11.09.2012.

820 Az. 6 S 342/12. Die Entscheidung ist abgedruckt in BeckRS 2012, 60396.

821 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.11.2012 – 6 S 342/12, BeckRS 2012, 60396, Rn. 1–5.

822 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.11.2012 – 6 S 342/12, BeckRS 2012, 60396, Rn. 7.

das Internet auch für Private erlaubnisfähig ist. Der Antragsgegner könne sich daher auf den das Staatsmonopol enthaltenden § 10 Abs. 2 GlüStV 2012 nur noch insoweit berufen, als es nicht um Sportwetten sowie Lotterien und Ausspielungen mit einem geringen Gefährdungspotential geht. Der VGH BaWü führte aus, dass unerlaubtes Glücksspiel i. S. d. Verbotes d. § 5 Abs. 5 GlüStV 2012 neben dem Fehlen einer Erlaubnis auch das Fehlen der Erlaubnisfähigkeit voraussetzt. Bei Zweifeln über die Beachtung von Vorschriften über die Art und Weise der Gewerbetätigkeit kämen zunächst Nebenbestimmungen in Betracht. In § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 komme zum Ausdruck, dass die besonderen Gefahren des Glücksspiels im Internet nicht mehr nur bei einem generellen Verbot beherrschbar erscheinen, sondern gerade auch durch ein kontrolliertes Online-Angebot einzelner Glücksspielarten wie Sportwetten beherrscht werden können. Das Angebot von Sportwetten über das Internet könne dann aber nicht schon unerlaubt i. S. d. § 5 Abs. 5 GlüStV 2012 sein, wenn hierfür (noch) keine Genehmigung vorliegt, sondern nur dann, wenn es derzeit nicht erlaubnisfähig ist.

Nach Auffassung des VGH BaWü hätte der Antragsgegner deswegen in seinen Ermessenserwägungen berücksichtigen müssen, dass die Werbung der Antragstellerin für einen Glücksspielveranstalter erfolgte, der zwar noch über keine Erlaubnis verfügt, dessen Angebot aber teilweise erlaubnisfähig ist, und der eine Konzession beantragt hat.<sup>823</sup> Weiterhin beschloss der VGH BaWü, dass § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 die Möglichkeit eröffnet, Werbung für Sportwetten im Internet zu erlauben, und dass es der Antragstellerin nicht zum Nachteil gereichen konnte, dass sie zum Entscheidungszeitpunkt noch keine solche Erlaubnis beantragt hatte. Denn zu diesem Zeitpunkt stand der Erlass der Werberichtlinie noch aus, die das Erlaubnisverfahren ausgestaltet sowie materielle Vorgaben für zulässige Werbung enthält.<sup>824</sup>

##### *5. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29.11.2012*

In diesem Verfahren hatte der BayVGH über eine Beschwerde gegen einen Beschluss des VG München über die Ablehnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Hauptsacheklage gegen eine Untersagungsverfügung von Fernsehwerbung für Glücksspiele zu entscheiden. Der BayVGH wies die Beschwerde zurück, weil er die Erfolgsaussichten der Hauptsache für offen hielt.<sup>825</sup> Er entschied, dass die Frage, ob das Werbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 wegen einer nicht kohärenten und systematischen Zielverfolgung die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit rechtswidrig beschränkt, dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muss.<sup>826</sup>

---

823 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.11.2012 – 6 S 342/12, BeckRS 2012, 60396, Rn. 12–16.

824 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.11.2012 – 6 S 342/12, BeckRS 2012, 60396, Rn. 17.

825 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 4.

826 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 6.

Die Antragstellerin war eine Veranstalterin eines bundesweit empfangbaren, von der Antragsgegnerin genehmigten Sport-Spartenprogramms. Sie hatte Werbespots für Sportwettenveranstalter ausgestrahlt. Die Antragsgegnerin stellte fest, dass die Antragsstellerin durch diese Einspielung von Werbespots für Sportwettenveranstalter gegen das Verbot der Werbung für öff. Glücksspiel im Fernsehen d. § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 verstoßen hatte und missbilligte dies. Mit Bescheid vom 31.05.2012 untersagte sie der Antragsstellerin die weitere Ausstrahlung aller Fernsehwerbemaßnahmen für Sportwettenveranstalter, und ordnete die sofortige Vollziehbarkeit an. Die Antragsgegnerin änderte den Bescheid nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 zwei Mal, zuletzt am 23.10.2012. In diesen Änderungen konkretisierte sie die Untersagung durch den Klammerzusatz „§ 7 RStV“, und stellte sie unter die auflösende Bedingung der vollziehbaren Erteilung einer glücksspielrechtl. Fernseh-Werbeerlaubnis gem. § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012. Dem ursprünglichen Bescheid sowie den beiden Änderungsbescheiden lagen Beschlüsse der ZAK zugrunde. Das VG München lehnte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Hauptsacheklage gegen den Untersagungsbescheid mit Beschluss vom 27.06.2012 ab.<sup>827</sup> Die Antragstellerin vertrat die Ansicht, § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 diene einem unionsrechtswidrigen staatlichen Glücksspielmonopol, und sei wegen Inkohärenz unionsrechtswidrig, weil andere Werbemöglichkeiten als Fernsehen, Internet und Telemedien mit vergleichbarer Breitenwirkung zulässig blieben sowie wegen der abweichenden Regelung SHs. Außerdem bestehe wegen der Duldung von Verstößen staatlicher Glücksspielanbieter gegen Werbebeschränkungen ein strukturelles Vollzugsdefizit.<sup>828</sup>

Der BayVGH legte seiner Entscheidung ausschließlich die Rechtslage nach dem GlüStV 2012 zugrunde. Er führte aus, dass ausgehend von dieser Rechtslage das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung das Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage überwiegt.<sup>829</sup> Der BayVGH legte dar, dass es den Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des EuGH frei steht die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet des Glücksspiels festzulegen und das angestrebte Schutzniveau zu bestimmen. Er erläuterte, dass nach der Rspr. des EuGH die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten sowie die mit Spielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten im eigenen Ermessen und im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung festlegen, was der Schutz der Verbraucher sowie der Sozialordnung erfordert.<sup>830</sup> Der BayVGH hatte keine Zweifel daran, dass die Ziele des § 1 GlüStV 2012 zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen der Grundfreiheiten nach der Rspr. des EuGH rechtfertigen können. Er bezweifelte ferner nicht, dass das Verbot der Werbung für

---

827 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 2.

828 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 2f.

829 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 4.

830 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 4f.

öffentliches Glücksspiel im Fernsehen grds. geeignet und erforderlich ist, die mit ihm verfolgten Ziele der Bekämpfung der Spielsucht sowie der Gewährleistung des Jugendschutzes zu erreichen.<sup>831</sup>

Weiterhin vertrat der BayVGH in dieser Entscheidung die Ansicht, dass das Werbeverbot für Glücksspiele im Fernsehen unabhängig vom staatlichen Lotteriemonopol ist, und seine Verfassungs- u. EU-Rechtskonformität unabhängig von diesem beurteilt werden muss. Er ließ die Frage offen, ob die Werberichtlinie verfassungs- sowie unionsrechtsgem. ist, weil auch bei einer Unwirksamkeit der Werberichtlinie kein Anspruch auf eine schrankenlose Werbung bestünde. Es würde auch in diesem Fall beim Fernsehwerbeverbot mit Befreiungsvorbehalt, das bereits aus § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 resultiert, verbleiben. Die Frage, ob das grds. Werbeverbot für öff. Glücksspiel im Fernsehen auch dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot entspricht, sah der BayVGH nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren gebotenen summarischen Prüfung als offen an.<sup>832</sup> Er führte aus, dass das GlüG SH die Ziele des GlüStV 2012 seiner Ansicht nach nicht konterkariert. Die dort erteilten Sportwettenlizenzen hätten keinen Einfluss auf die Werbeverbote des GlüStV 2012. Inwieweit ein strukturelles Vollzugsdefizit im Hinblick auf Werbung für Glücksspiel von staatlichen Anbietern nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 besteht, könne er im Rahmen der summarischen Prüfung nicht feststellen.<sup>833</sup>

#### *6. Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs „Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen“*

Auch in dieser Entscheidung<sup>834</sup> ging es um eine Beschwerde gegen die erstinstanzliche Ablehnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Hauptsacheklage gegen eine Untersagungsverfügung von Fernsehwerbung für Sportwetten. Der BayVGH wies die Beschwerde zurück, und entschied, dass die Beantwortung der Frage, ob das grds. Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen des § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot entspricht, erst nach entsprechenden tatsächlichen Ermittlungen im Rahmen des Hauptsacheverfahrens möglich ist. Bis dahin überwiege das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung das Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Hauptsacheklage.<sup>835</sup> Der BayVGH ging in dieser Entscheidung außerdem näher auf den Werbebegriff des GlüStV 2012 sowie die Zulässigkeit von Sponsoring durch Sportwettenveranstalter ein.

---

831 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 5 Abs. 1.

832 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 5 Abs. 2–4.

833 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1527, BeckRS 2012, 60428, S. 6.

834 Vom 29.11.2012, Az. 7CS 12.1642.

835 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642, Leitsätze und Rn. 11.



Die Antragstellerin dieses Falles war eine Veranstalterin eines von der Antragsgegnerin genehmigten bundesweiten Fernsehprogramms. Sie sendete anlässlich eines in ihrem Fernsehprogramm übertragenen Fußballspiels Sponsorenhinweise und Splitscreen-Werbung für einen Sportwettenveranstalter. Mit Bescheid vom 14.05.2012 stellte die Antragsgegnerin fest und missbilligte, dass die Antragstellerin damit gegen das Verbot der Fernseh-Werbung für öff. Glücksspiel des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 verstoßen hat, und untersagte ihr darin, „die weitere Ausstrahlung von allen Fernsehwerbformen“ für den Sportwettenveranstalter. Der Bescheid enthielt außerdem die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung. Nach Inkrafttreten d. GlüStV 2012 änderte die Antragstellerin den Bescheid vom 14.05.2012 zweimal. Mit Änderungsbescheid vom 04.07.2012 fasste sie die Untersagungsverfügung neu und fügte eine Verweisung auf § 7 RStV 2012 ein. Mit Bescheid vom 15.10.2012 stellte sie die Untersagungsverfügung unter die auflösende Bedingung einer vollziehbaren Erteilung einer glücksspielrechtl. Fernseh-Werbeerlaubnis nach § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012. Das VG München stellte mit Beschluss vom 13.07.2012 die aufschiebende Wirkung der Hauptsacheklage insoweit wieder her, als die Untersagungsverfügung auch die Ausstrahlung von Sponsorenhinweisen umfasste. I. Ü. wies es den Antrag der Antragstellerin ab. Beide Parteien legten Beschwerde gegen diesen Beschluss ein, soweit sie darin beschwert waren.<sup>836</sup>

Der BayVGH führte in der Entscheidung aus, dass der glücksspielrechtliche Werbebegriff vom Inkrafttreten des Ersten GlüÄndStV unberührt geblieben, und unabhängig davon ist, dass § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 nur noch auf § 7 RStV 2012 verweist, und nicht mehr, wie noch der GlüStV 2008, auch auf § 8 RStV. Für den glücksspielrechtlichen Werbebegriff gelte, dass jeder Art von Werbung ein gewisses Aufforderungs- bzw. Anreizmoment immanent ist. Werbung sei nach der Definition des Gesetzgebers und des BGH „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern.“ Jede Form von Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen sei grds. verboten, weshalb die Antragsgegnerin zu Recht alle Fernseh-Werbformen untersagt habe.

Der BayVGH beschloss, dass Sponsorenhinweise dann zu den verbotenen Fernseh-Werbformen gehören, wenn sie zum Wetten auffordern oder anreizen und somit den dargelegten glücksspielrechtlichen Werbebegriff erfüllen.<sup>837</sup> Er wies darauf hin, dass Werbung für Sportwetten im Fernsehen zwar unter Beachtung der Werbegrundsätze nach § 5 Abs. 1 u. 2 GlüStV 2012 gem. § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2012 erlaubt werden kann, erläuterte aber, dass es mit dem Verbot der Werbung für öff. Glücksspiel im Fernsehen solange sein Bewenden hat, wie eine solche Werbeerlaubnis noch nicht erteilt wurde. Der Antragstellerin sei es zumutbar, die Erteilung der Werbeerlaubnis abzuwarten. Der Umstand, dass der GlüStV 2012 den Sportwettenmarkt auch für private Veranstalter öffnet, der Werbepartner der Antragstellerin

---

836 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 1–4.

837 BayVGH, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 13.

möglicherweise eine der 20 Sportwetten-Konzessionen erteilt bekommt, und bereits über eine Lizenz nach dem GlüG SH sowie über eine DDR-Genehmigung verfügt, sei für die Untersagung unerheblich. Selbst wenn dem Werbepartner der Antragstellerin bereits jetzt bundesweit die Veranstaltung von Sportwetten gestattet sei, würde für ihn trotzdem unverändert das Fernseh-Werbeverbot hierfür gelten. Solange eine die Werbung im Fernsehen erlaubende Genehmigung nicht erteilt worden ist, bliebe die Untersagungsverfügung rechtmäßig.<sup>838</sup> Die von der Antragstellerin vorgetragenen verfassungs- und unionsrechtlichen Einwände gegen die Werberichtlinie hielt der BayVGh für nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung zweifelhaft erscheinen zu lassen. Auch bei einer Unanwendbarkeit der Werberichtlinie aus verfassungs- oder europarechtlichen Gründen würde nach Auffassung des BayVGh kein Anspruch auf schrankenlose Werbung bestehen, sondern es würde bei dem Grundsatz des gesetzlichen Fernseh-Werbeverbots für öffentliches Glücksspiel verbleiben.<sup>839</sup>

Der BayVGh entschied, dass die Klärung der Frage, ob die Regelung zur Sportwettenkonzessionierung u. -Werbung wegen ihrer Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit unionsrechtswidrig sind, dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muss. Er hatte aber keinen Zweifel daran, dass die damit verfolgten Ziele der Spielsuchtbekämpfung sowie der Gewährleistung des Jugend- u. Spielerschutzes zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die Beschränkungen der Grundfreiheiten nach der Rspr. des EuGH rechtfertigen können. Ebenso wenig bezweifelte er, dass das Fernsehwerbeverbot für öffentliches Glücksspiel grds. geeignet und erforderlich ist, diese Ziele zu erreichen. Die Beantwortung der Frage, ob das Fernsehwerbeverbot für öffentliches Glücksspiel auch dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot entspricht, sei erst nach entsprechenden tatsächlichen Ermittlungen im Hauptsacheverfahren möglich. Er habe aber keinen Grund schon jetzt anzunehmen, dass der Gesetzgeber diese Ziele tatsächlich nicht verfolgt, oder dass das Verbot wegen eines strukturellen Vollzugsdefizits tatsächlich nicht mehr zur Erreichung dieser Ziele beitragen könne.<sup>840</sup>

Der BayVGh bewertete auch die Beschwerde der Antragsgegnerin als begründet. Er stimmte der Antragsgegnerin darin zu, dass „Sponsoring“ wegen einer konkret werbenden oder anreizenden Ausgestaltung verbotene Werbung darstellen könne. § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 weise aber lediglich noch auf § 7 RStV hin u. nicht mehr auch auf § 8 RStV. Das VG habe daher zu Recht ausgeführt, dass jedenfalls nach dem GlüStV 2012 die Sponsorenhinweise i. S. d. § 8 RStV nicht mehr per se dem Werbeverbot unterfallen, sondern nur noch dann, wenn sie zur Wetteteilnahme auffordern oder anreizen und dadurch dem glücksspielrechtlichen Werbebegriff unterfallen. Laut dem BayVGh muss sich der Hinweis auf die finanzielle Unterstützung einer

---

838 BayVGh, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 14f.

839 BayVGh, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 16.

840 BayVGh, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 17.

Sendung auf die schlichte Namensnennung des Sponsors beschränken, und darf keinen speziellen Hinweis auf das Glücksspielangebot enthalten.<sup>841</sup>

### *7. Die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 25.02.2014*

In diesen drei Entscheidungen hielt das OVG NRW Untersagungsverfügungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 aufrecht. Es urteilte, diese seien auch nach der neuen Rechtslage rechtmäßig. Den Sportwettenveranstaltern dürfe das Fehlen einer Erlaubnis entgegengehalten werden, weil der Sportwettenmarkt durch ein Konzessionssystem für private Anbieter geöffnet worden ist. Die Behörden seien nicht verpflichtet, die nach deutschem Recht illegalen Sportwettenveranstaltungen zu dulden, bis das Konzessionsverfahren abgeschlossen ist. Die Werbung für (noch) nicht konzessionierte Sportwettenanbieter sei ebenfalls rechtswidrig und könne untersagt werden.<sup>842</sup>

Die Klägerinnen in zwei dieser Fälle waren Veranstalter von Online-Sportwetten, die Klägerin im Verfahren mit dem Az. 13 A 2018/11 auch von Online-Casinospielen, mit maltesischen Genehmigungen, die ihre Angebote über ihre Webseiten auch in NRW vertrieben. Diese Webseiten erschienen bei einem Aufruf aus Deutschland in deutscher Sprache und mit deutscher Flagge. Eine der beiden Klägerinnen besaß eine Konzession für SH, die ihr dort auf Grundlage des GlüG SH erteilt worden ist. Ihr Angebot war aber nicht nur in SH abrufbar, sondern eben auch in NRW, ebenso wie das der zweiten Klägerin. Im dritten Fall warb die Klägerin auf ihrer Webseite für Sportwettenanbieter. In allen drei Fällen erließ die zuständige Bezirksregierung eine Untersagungsanordnung. Die hiergegen gerichteten Klagen blieben in erster Instanz erfolglos.<sup>843</sup> Das OVG NRW wies die Berufungen gegen die erstinstanzlichen Urteile ebenfalls zurück.

Das OVG NRW urteilte, dass die angefochtenen Untersagungsverfügungen auch rechtmäßig sind, soweit sie Wirkung ex nunc beanspruchen. Die Klägerinnen würden unerlaubtes Glücksspiel veranstalten, respektive dafür werben. Die ihr für SH erteilte Genehmigung berechtige die Klägerin des Verfahrens 13 A 2018/11 nicht dazu, in NRW Glücksspiele zu veranstalten. Der Erlaubnisvorbehalt in § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2012 sei anwendbar. Er sei schon in seiner a. F. verfassungs- u. unionsrechtskonform gewesen und habe unabhängig von der Anwendbarkeit des Sportwettenmonopols bestanden. Für die aktuelle Rechtslage gelte nichts anderes. Zusammen mit einem Konzessionsverfahren könne ein Erlaubnisvorbehalt zulässig sein, um die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel zu kontrollieren, der Ausnutzung dieser Tätigkeit zu kriminellen oder betrügerischen

---

841 BayVGh, Beschluss vom 29.11.2012 – 7CS 12.1642 Rn. 18.

842 Az. 13 A 2018/11, 13 A 351/12 sowie 13 A 3027/11.

843 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 1–48, und 13 A 351/12, Tatbestände, Rn. 1–19 sowie 13 A 3027/11 Tatbestand, Rn. 1–27.

Zwecken vorzubeugen. Das Ermessen der Bezirksregierung sei zu lasten der Klägerinnen dahingehend reduziert gewesen, dass zwingend das Veranlassen des öff. Glücksspiels im Internet sowie die Werbung hierfür untersagt werden musste. Die Ermessensreduktion auf Null ergebe sich aus § 284 Abs. 1 bzw. Abs. 4 StGB, weil die Klägerinnen öff. Glücksspiele ohne Erlaubnis der dafür zuständigen Behörde veranstaltet, respektive beworben, und damit den objektiven Tatbestand verwirklicht hätten. Dieser Umstand habe den Ermessensspielraum der Behörde auf die verfügbaren Untersagungen verengt, weil der Erlaubnisvorbehalt anwendbar sei und den Klägerinnen das Fehlen der Erlaubnis auch entgegengehalten werden könne.<sup>844</sup>

Das OVG NRW führte aus, dass das sonstige Glücksspiel, das die Klägerin in dem Verfahren mit dem Az. 13 A 2018/11 neben den Sportwetten im Internet anbietet, offensichtlich nicht erlaubnisfähig sei, weil es gegen das generelle Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 verstoße. Die Erlaubnismöglichkeit nach § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 bestehe hierfür nicht. Die Beschränkung in § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 sei – wie die wortgleiche Vorgängerregelung in § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 auch – ihrerseits unionsrechts- und verfassungskonform. Dass nunmehr nach § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 der Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlaubt werden könne, führe nicht zur Inkohärenz des § 4 Abs. 4 GlüStV 2012. Die Liberalisierung betreffe mit Lotterien und Sportwetten Glücksspiele, die als weniger gefährlich gelten, als etwa Automaten- und Casinospiele, diene der besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV 2012 und knüpfe die Erlaubniserteilung an strenge Voraussetzungen.<sup>845</sup>

Auch hinsichtlich des Angebots von bzw. der Werbung für Sportwetten könne den Klägerinnen das Fehlen der Erlaubnis gem. § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2012 entgegengehalten werden, so das OVG NRW. Dies folge zwar nicht mehr aus dem generellen Internetverbot des § 4 Abs. 4, weil dieses nach Maßgabe des § 10a Abs. 4 S. 1 u. 2 GlüStV 2012 für Sportwetten gelockert werde. Über eine Sportwettenkonzession verfügten die Klägerinnen sowie die beworbenen Angebote aber nicht. Die Erlangung der erforderlichen Erlaubnis sei nicht faktisch oder rechtlich unmöglich. Die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten könnten nunmehr nach § 4ff. GlüStV 2012 eine Erlaubnis erhalten. Gem. § 10a GlüStV 2012 dürften Sportwetten für einen Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des GlüStV 2012 nur mit einer Konzession veranstaltet werden. Die Klägerinnen sowie die beworbenen Angebote nähmen auch am laufenden Konzessionsverfahren in Hessen teil. Die normative Ausgestaltung des Konzessionserteilungsverfahrens in den §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 biete eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens und sei unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Als eine die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV beschränkende Regelung genüge der Erlaubnisvorbehalt nur dann den Anforderungen dieser Bestimmung, wenn das Erlaubnisverfahren auf obj., nicht

---

844 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 193–200, 13 A 351/12 Rn. 50–57 sowie 13 A 3027/11, Rn. 137–143.

845 OVG NRW, Urteil vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 202–208.

diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden zum Schutz vor Willkür hinreichende Grenzen setzen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung sowie das Transparenzgebot seien zu beachten. Zudem müsse jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden Maßnahme betroffen ist, ein wirkungsvoller Rechtsweg offen stehen.

Nach Ansicht des OVG NRW tragen die §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 diesen Vorgaben Rechnung, insbes. das in § 4b GlüStV 2012 geregelte Verfahren. Ob das Konzessionsverfahren beim Innenministerium des Landes Hessen nach diesen Kriterien verläuft bzw. ob eine auf dieser Grundlage erteilte bzw. abgelehnte Konzessionsentscheidung rechtmäßig ist, könne der Bewerber gerichtlich überprüfen lassen. Die von den Klägerinnen vorgebrachten Einwände gegen die tatsächliche Durchführung des Verfahrens durch das hessische Innenministerium betreffe in diesem Sinne allein die Rechtmäßigkeit einer zukünftigen Konzessionsentscheidung, wenn diese nicht entsprechend den gesetzlichen Verfahrensvorgaben im GlüStV 2012 ergangen ist. Aus verfassungs- u. unionsrechtlicher Sicht genüge es, dass eine grundrechts- u. grundfreiheitskonforme Anwendung der Vorschriften mit der Folge einer Erlaubniserteilung an priv. Anbieter und Vermittler möglich ist, und dass diesen gegen rechtsfehlerhafte Ablehnungsentscheidungen effektiver gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung steht. Entgegen der Auffassung der Klägerinnen führe auch die – aus ihrer Sicht – überlange Dauer des Konzessionsverfahrens beim hessischen Innenministerium nicht dazu, dass anzunehmen wäre, die Erlangung einer Konzession sei unmöglich. Die Verfahrensdauer begründe nicht die Annahme systematischer Rechtsmängel der normativen Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens. Sie könne sich auch daraus ergeben, dass bislang alle Bewerber die Erteilungsvoraussetzungen in § 4a GlüStV 2012 nicht erfüllen und die Möglichkeit der Nachbesserung ihrer Bewerbung erhalten sollen. Zudem könnten die Klägerinnen Untätigkeitsklagen erheben, so dass Rechtsschutz zur Verfügung stehe.<sup>846</sup>

Das OVG NRW entschied, dass der Umstand, dass in der Zwischenzeit der staatliche Lottoblock nach § 29 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2012 den Wettbetrieb aufrecht erhält, die Behörde ebenfalls nicht verpflichtet, von einer Durchsetzung des Erlaubnisvorbehalts abzusehen. Hierbei handele es sich um eine verfassungs- u. unionsrechtskonforme Übergangsregelung. Zudem sei diesem nicht gestattet, seine Wetten über das Internet zu vertreiben. Dies sei ihm schon unter dem GlüStV 2008 verboten gewesen, und dieses Verbot bestehe auch noch mangels Konzessionserteilung fort.<sup>847</sup>

---

846 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 209–223, 13 A 351/12 Rn. 59–73 sowie 13 A 3027/11 Rn. 145–159. Diese Ansicht vertrat auch das VG Wiesbaden in seinem Zwischenurteil vom 17.12.2013, Az. 5 K 1313/12.WI, Rn. 19 sowie in seinem Teilurteil vom 19.12.2013, Az. 5 K 1244/12.WI, Rn. 15, die sozusagen den Beleg für das Bestehen der Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes liefern.

847 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 225–228, 13 A 351/12 Rn. 75–78 sowie 13 A 3027/11 Rn. 161–164.

Das OVG NRW führte aus, dass der Erlass einer auf das Fehlen der erforderlichen Erlaubnis gestützten Untersagungsverfügung nicht deshalb ausscheidet, weil die materielle Erlaubnisfähigkeit der Veranstaltungs- bzw. Werbetätigkeit dem Grunde nach offensichtlich gegeben ist oder aber mit Nebenbestimmungen gesichert werden könnte, so dass die Erlaubnis sogleich erteilt werden müsste. Für die Behörde sei ein Erlaubnisanpruch der Klägerinnen bzw. der Beworbenen für ihr Sportwettenangebot im Internet nicht offensichtlich, d. h. ohne weitere Prüfung, erkennbar. Es hätte zumindest einer weiteren Prüfung bedurft, ob die Klägerinnen bzw. die Beworbenen die persönlichen und sachlichen Erlaubnisvoraussetzungen nach § 4a Abs. 4 GlüStV 2012 erfüllen. Eine nähere Prüfung der Erlaubnisfähigkeit habe die Bezirksregierung nicht vornehmen können, weil nicht das beklagte Land, sondern gem. § 9a Abs. 2 Nr. 3 GlüStV 2012 das Land Hessen für die Erteilung der Konzessionen und damit auch für die Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen zuständig ist. Es sei völlig ungewiss, ob die Klägerinnen bzw. die Beworbenen eine Konzession erhalten, da die Höchstzahl der Konzessionen für Sportwetten gem. § 10a Abs. 3 GlüStV 2012 auf 20 begrenzt ist. Diese Begrenzung sei außerdem nach der Rechtsprechung des EuGH unionsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>848</sup>

Das OVG NRW urteilte weiter, selbst wenn man keine Ermessensreduktion auf Null annehme, seien die Untersagungsverfügungen derzeit rechtmäßig. Die Bezirksregierung habe die Begründungen der Untersagungsverfügungen im Hinblick auf die neue Rechtslage in formell ordnungsgemäßer Weise durch Gesichtspunkte ergänzt, die das Wesen der Verwaltungsakte nicht verändert habe und materiell nicht zu beanstanden seien.<sup>849</sup>

Die angeführte formelle Illegalität der Veranstaltung von öff. Glücksspielen im Internet durch die Klägerinnen und deren fehlende offensichtliche Erlaubnisfähigkeit rechtfertigten die durch die Bezirksregierung verfügten Untersagungen. Diese überschreite damit nicht die Grenzen ihres Ermessens. Weder das Verhältnismäßigkeitsgebot, noch das EU-Recht schlossen eine ordnungsrechtliche präventive Untersagung bis zur Konzessionserteilung aus. Sie verstoße damit außerdem nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Zwar schreite die Bezirksregierung aktuell gegen andere Sportwettenveranstalter sowie hierfür Werbende im Internet nicht ein. Gleichwohl liege hierin kein strukturelles Vollzugsdefizit, das einem Festhalten an den Untersagungsverfügungen gegenüber den Klägerinnen entgegenstünde. Sie sei mit den bereits ergangenen Untersagungsverfügungen gegen alle derzeit bekannten priv. Veranstalter von Sportwetten sowie hierfür Werbende im Internet vorgegangen, während die staatlichen Anbieter keine Sportwetten im Internet anböten. Ferner unterschieden sich etwaige „Neufälle“ auch von bereits bei Gericht anhängigen „Altfällen“, zu denen auch die hier entschiedenen Fälle zählten. Aufgrund der derzeit

---

848 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 229–231, 13 A 351/12 Rn. 79–81 sowie 13 A 3027/11 Rn. 165–168.

849 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 232–240, 13 A 351/12 Rn. 82–91.

unsicheren Rechtslage sei es aus Sicht der Behörde sachgerecht, diese zunächst im Rahmen der bereits anhängigen Gerichtsverfahren klären zu lassen, bevor etwaige weitere Veranstalter ermittelt und neue Untersagungsverfügungen ausgesprochen werden. Auch weil sich einige davon durch die Erteilung einer Sportwettenkonzession erledigen werden, sei es nicht sachwidrig, den Ausgang des Konzessionsverfahrens abzuwarten, bevor neue Untersagungsverfügungen ergehen. Die Untersagungsverfügungen seien i. Ü. verhältnismäßig.<sup>850</sup>

Letztlich verlange die Bezirksregierung von den Klägerinnen auch nichts rechtlich oder tatsächlich Unmögliches. Sie könnten die Geolokalisation, die das OVG NRW als ein geeignetes Mittel einstufte, auf NRW beschränken, so dass sie in SH weiterhin ihre Angebote vertreiben könnten.<sup>851</sup>

Außerdem urteilte das OVG NRW hinsichtlich der Werbung für derzeit nicht konzessionierte und deswegen illegale priv. Sportwettenangebote, dass es auf einen Verstoß gegen § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 – und dort insbes. auf die Frage der Werbepaxis der staatlichen bzw. staatlich konzessionierten Glücksspielanbieter – im Rahmen einer einheitlichen Durchsetzung des Internetwerbeverbots nicht mehr ankommt, wenn bereits ein Verstoß gegen § 5 Abs. 5 GlüStV 2012 eine Untersagungsverfügung trägt.<sup>852</sup>

## V. Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen

Auch die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte handeln von der neuen Spielhallenregulierung sowie von dem Konzessionsmodell und der Werbung für Sportwetten. Das VG Saarlouis entschied, dass die neue Spielhallenregulierung verfassungskonform ist.<sup>853</sup> Das VG Ansbach hatte über das Internetwerbeverbot für öff. Glücksspiele i. S. v. § 3 GlüStV 2008 zu befinden.<sup>854</sup>

### 1. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Saarlouis vom 19.11.2013

Diese Entscheidung<sup>855</sup> betraf ein einstweiliges Verfügungsverfahren, in dem die Antragstellerin beantragt hatte festzustellen, dass ihre zwei Spielhallen in derselben Straße bis zum rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens einstweilen als mit den §§ 24 und 25 GlüStV 2012 als vereinbar gelten. Die Antragstellerin erhielt die Erlaubnisse für ihre beiden Spielhallen am 14.11.2011. Daher bedurfte sie zum 01.07.2013 einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis, die ihr allerdings nicht

---

850 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 241–252, Az. 13 A 351/12 Rn. 92–102.

851 OVG NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11 Rn. 252–253, Az. 13 A 351/12 Rn. 103–113 sowie Az. 13 A 3027/11 Rn. 169–175.

852 OVG NRW, Urteil vom 25.02.2014, Az. 13 A 3027/11 Rn. 176.

853 VG Saarlouis, Beschluss vom 19.11.2013, Az. 1 L 833/13.

854 VG Ansbach, Urteil vom 28.01.2014, Az. AN 4 K 12.01406.

855 Az. 1 L 833/13.

beide erteilt werden konnten, weil die Spielhallen den Mindestabstand von 500m nicht einhielten.

Das VG Saarlouis beschloss, dass die Antragstellerin den zum Erlass der einstweiligen Verfügung erforderlichen Anordnungsanspruch nach summarischer Prüfung nicht hinreichend glaubhaft gemacht habe. Es sei nicht überwiegend wahrscheinlich, dass das in § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 festgelegte Verbot der Mehrfachkonzessionen und der darin enthaltenen Vorgabe über einen Mindestabstand verfassungswidrig wäre. Die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 S. 3 GlüStV 2012 wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip in Form des Rückwirkungsverbots sei ebenfalls nicht überwiegend wahrscheinlich. Hierbei handle es sich um eine Regelung mit unechter Rückwirkung, die voraussichtlich zulässig sei. Die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwögen die Bestandsinteressen der Betroffenen. Mit der beabsichtigten Verhinderung und Bekämpfung der Spielsucht verfolge der Gesetzgeber ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel. Die betroffenen Kreise seien frühzeitig über die glücksspielrechtlichen Entwicklungen im Bereich der Spielhallen informiert gewesen. Dadurch sei ihr Vertrauen in die bestehende Rechtslage nicht mehr geschützt gewesen.

Außerdem entschied das VG Saarlouis, dass die Verfassungswidrigkeit der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 S. 3 GlüStV 2012 wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG nicht überwiegend wahrscheinlich sei. Der Gesetzgeber könne im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch eine angemessene und zumutbare Überleitungsregelung individuelle Rechtspositionen umgestalten, wenn Gründe des Gemeinwohls vorliegen, die den Vorrang vor dem berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand eines wohlerworbenen Rechts verdienen. In dem vom ihm entschiedenen Fall hat der Gesetzgeber nach Ansicht des VG Saarlouis durch die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 das Glücksspielrecht in angemessener Weise umgestaltet. Er stelle hiermit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung für die Nutzung des Eigentums der Spielhallenbetreiber auf. Diese sei jedoch nicht verfassungswidrig, da die einjährige Übergangsfrist und die Festlegung des Stichtags auf den 28.10.2011 verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden seien. Zur Begründung bediente das VG Saarlouis sich derselben Erwägungen, wie der BAYVerfGH. Darüber hinaus führte es in dem Beschluss aus, der Gesetzgeber habe den ihm zukommenden Spielraum zur Festlegung eines Stichtags wohl in sachgerechter Weise genutzt. Ihm sei bewusst gewesen, dass durch die Neuordnung der für Spielhallen geltenden Rechtslage aufgrund des GlüÄndStV Übergangsregelungen erforderlich wurden, um die Einschnitte für die bestehenden Spielhallen abzumildern. Der Zustimmungsbeschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28.10.2011 stelle einen Stichtag dar, der als Anknüpfungspunkt für die Berechnung der Übergangsregelung in sachgerechter Weise geeignet sei. Er sei ein einschneidendes Ereignis im Rahmen des Prozesses des GlüÄndStV. Der Gesetzgeber gehe berechtigterweise davon aus, dass durch den Zustimmungsbeschluss der Ministerpräsidentenkonferenz die zukünftige Rechtslage sicher abzusehen war, so dass Spielhallen, für die nach diesem Stichtag die gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, der kürzeren Übergangsfrist unterfallen sollten. Dies erscheine dem Gericht nicht fehlerhaft. I. Ü. seien die zukünftigen



Entwicklungen der Spielhallenregulierung in den informierten Kreisen aus den in der Öffentlichkeit diskutierten Entwürfen schon lange vor dem Zustimmungsbeschluss bekannt gewesen.

Auch ein Verstoß gegen Art. 12 GG sei nicht überwiegend wahrscheinlich. Die Glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht, das Abstandsgebot sowie das Verbot von Spielhallenkomplexen seien Berufsausübungsregelungen. Der BayVerfGH habe ausgeführt, dass diese verfassungsgemäß seien. Dem hat sich das VG Saarlouis angeschlossen. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG sei ebenfalls nicht überwiegend wahrscheinlich. Zwar liege wohl eine Ungleichbehandlung der Spielhallen durch die unterschiedlichen Übergangsfristen vor. Jedoch bestehe hierfür ein sachlich rechtfertigender Grund. Nach dem 28.10.2011 sei der Entwurf des GlüÄndStV bereits in den Medien gewesen, insbes. durch die Verbreitung auf div. Internetportalen. Daher sei in den informierten Kreisen nach der Beschlussfassung der Ministerpräsidenten mit einem Inkrafttreten zu rechnen gewesen.

Ebenso wie das VG Saarlouis entschied auch das OVG LSA in einem Beschluss vom 14.11.2013 über eine Beschwerde gegen die Ablehnung einer einstweiligen Verfügung. Auch dieses führte aus, die informierten Kreise seien frühzeitig informiert gewesen, und nach der Beschlussfassung in der Ministerpräsidentenkonferenz sei mit einem Inkrafttreten des GlüStV 2012 zu rechnen gewesen. Daher sei die Stichtagsregelung nach summarischer Prüfung als verfassungskonform zu bewerten.<sup>856</sup>

## *2. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 28.01.2014 zur Glücksspielwerbung auf der Webseite des FC Schalke*

In diesem Fall griff der FC Schalke einen Bescheid der Regierung von Mittelfranken vom 20.09.2011 an, in dem ihm letztere unter Zwangsgeldandrohung untersagt hatte, nach dem Ablauf einer Frist von vier Wochen ab Zustellung des Bescheids im Internet für öff. Glücksspiele i. S. v. § 3 GlüStV 2008 zu werben, soweit diese Werbung vom Freistaat Bayern aus abrufbar war. In der mündlichen Verhandlung vom 24.01.2014 erklärten die Parteien den Rechtsstreit mit Wirkung für die Vergangenheit übereinstimmend für erledigt. Der FC Schalke beantragte nur noch den streitigen Bescheid mit Wirkung ex nunc aufzuheben. Die Regierung von Mittelfranken beantragte die Klage abzuweisen. Das VG Ansbach gab der Klage statt und hob den Untersagungsbescheid auf.<sup>857</sup> Es urteilte, die auf der Internetseite [www.schalke04.de](http://www.schalke04.de) enthaltene Werbung für die auf der Internetseite [www.bet-at-home.com](http://www.bet-at-home.com) angebotenen Glücksspiele habe gegen das prinzipielle Verbot der Werbung für die Veranstaltung u. Vermittlung öff. Glücksspiele im Internet (§ 5 Abs. 3 GlüStV 2012) verstoßen. Daher könne Schalke 04 grds. auf Unterlassung in Anspruch genommen werden. Allerdings gehe der Freistaat Bayern seit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 nicht mehr gegen Werbetreibende für Glücksspiel im Internet vor. Es sei seither

---

856 OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 14.11.2013 – 1 M 124/13, ZfWG 49ff.

857 Az. AN 4 K 12.01406.

zu keiner neuen Untersagungsverfügung mehr gekommen. Zwar sei angesichts der unüberschaubaren Vielzahl nicht erforderlich, dass die Behörden gegen jeden Werbetreibenden, dessen Angebot von Bayern aus abrufbar ist, vorgehen. Allerdings bedürfe die Auswahl der Störer, gegen die Untersagungsverfügungen erlassen werden, gegenüber den weitaus zahlreicheren Störern, gegen die keine Verfügungen ergehen, einer Begründung und eines schlüssigen Konzepts. Beides sei im Fall des FC Schalke 04 nicht ersichtlich.

Das VG Ansbach entschied weiter, dass der Bescheid deswegen Bedenken begniete, weil der GlüStV 2012 sowohl das Veranstaltungsverbot, als auch das Werbeverbot im Internet lockert, und die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen vorsieht. Das Konzessionsverfahren in Hessen sei noch nicht abgeschlossen. Ob es 2014 noch zu einer Lizenzvergabe kommt, sei offen. Die Regierung von Mittelfranken hätte sich in dem angefochtenen Bescheid jedenfalls seit dem 01.07.2012 mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob eine vollständige Untersagung der Internetwerbung durch Schalke 04 angesichts der neuen Rechtslage noch vor Abschluss des Konzessionsverfahrens verhältnismäßig sowie unionsrechtskonform ist. Der angefochtene Bescheid enthalte aber keine Ausführungen dahingehend, dass die Regierung von Mittelfranken bei ihrer Ermessensentscheidung die neue Sach- und Rechtslage berücksichtigt hätte.

Das VG Ansbach äußerte außerdem Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Untersagungsverfügung. Es stelle sich die Frage, ob die Untersagungsverfügung auch heute noch unter den veränderten Umständen geeignet ist, die Ziele des GlüStV 2012 sowie das in § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 normierte grds. Werbeverbot für nicht erlaubtes Glücksspiel im Internet in Bayern durchzusetzen. Es sei praktisch ausgeschlossen, dass das selektive Vorgehen der Behörden gegen einzelne Werbetreibende eine geeignete und effektive Maßnahme zur Durchsetzung der damit verfolgten Ziele darstelle. Zahlreiche weitere Werbeangebote für nicht in Bayern zugelassenes Glücksspiel im Internet, etwa auf von zahlreichen Bundesligavereinen betriebenen Internetseiten, bspw. d. Hamburger SV, d. SV Werder Bremen, d. SC Freiburg, d. TSG Hoffenheim, d. VfB Stuttgart sowie d. FC Bayern München, blieben in den populären Sportarten wie Fußball, Handball und Basketball ungeahndet. Ferner sei fraglich, ob das Geolokalisationsverfahrens angesichts der heute gerichtsbekannt weit verbreiteten Anonymisierungsprogramme überhaupt eine geeignete Möglichkeit darstellt, damit in hinreichendem Umfang Spieler mit Aufenthalt in Bayern von der Teilnahme am unerlaubten Glücksspiel im Internet auszuschließen. Angesichts des Nichterlasses von weiteren Untersagungsverfügungen seit dem 01.07.2012 liege es des Weiteren Nahe, einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz anzunehmen.

Das VG Ansbach bezweifelte auch die Unionsrechtskonformität der Internetregelungen des GlüStV 2012. Nach Auffassung der Kammer spreche vieles dafür, dass im Hinblick auf die nach wie vor massive Werbung für Glücksspiele und Sportwetten, auch im Internet, durch die staatlich lizenzierten Veranstalter wie Toto, Lotto, Faber und Oddset erhebliche Zweifel an der Kohärenz der Regelungen und deren Durchsetzung bestehen.

## VI. Die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs vom 28.09.2011

In seinen Entscheidungen vom 28.09.2011 urteilte der BGH, dass der GlüStV 2008 und insbes. das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 sowie das Internetwerbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 formell und materiell verfassungskonform waren. Die Internetverbote seien geeignet, erforderlich und angemessen gewesen, ein Gemeinwohlziel hohen Ranges zu fördern.<sup>858</sup> In diesen Fällen verklagten staatliche Sportwettenanbieter mehrerer Bundesländer ausländische Anbieter von Sportwetten (sowie teilweise noch anderer Glücksspiele), die diese im Inland (teilweise unter Zwischenschaltung inländischer Vermittler) über das Internet vertrieben. Die Kläger begehrten Unterlassung, Auskunft sowie die Feststellung der Schadensersatzpflicht wegen Verstoßes gegen § 3, 4 Nr. 11 UWG i. V. m. § 284 StGB und §§ 4 Abs. 4 u. 5 Abs. 3 GlüStV 2008.<sup>859</sup> Der BGH wies die Revisionen gegen die stattgebenden erst- und zweitinstanzlichen Urteile zurück.<sup>860</sup> Das abweisende erstinstanzliche Urteil des LG München sowie das abweisende Berufungsurteil des OLG München hob er auf, und untersagte das Anbieten und Vermitteln von Sportwetten über das sowie die Werbung hierfür im Internet.<sup>861</sup>

## VII. Subsumtion unter die Rechtsprechungsgrundsätze

Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Glücksspielregulierung des GlüStV 2012 und des GlüG SH erfolgt immer hintereinander, geordnet nach den Regeln für die jeweiligen Glücksspielsegmente.

---

858 BGH, Urteile vom 28.09.2011: I ZR 189/08 – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebote mangels Unterlassungsansprüche“, BeckRS 2011, 28520, Rn. 28, 30; I ZR 92/09 – „Sportwetten im Internet II“, GRUR 2012, 193, 196 Rn. 30, 32; I ZR 30/10 Rn. 37, 39, 96; I ZR 43/10 Rn. 29, 31, 85; I ZR 93/10 – „Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet“, GRUR 2012, 201, 203 Rn. 27, 29.

859 BGH, Urteile vom 28.09.2011: I ZR 189/08 – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebote mangels Unterlassungsansprüche“, BeckRS 2011, 28520, Rn. 1ff.; I ZR 92/09 – „Sportwetten im Internet II“, GRUR 2012, 193ff., Sachverhalt; I ZR 30/10 Rn. 1ff.; I ZR 43/10 Rn. 1ff.; I ZR 93/10 – „Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet“, GRUR 2012, 201ff., Sachverhalt.

860 BGH, Urteile vom 28.09.2011: I ZR 92/09 – „Sportwetten im Internet II“, GRUR 2012, 193, 194ff., Sachverhalt a. E., Rn. 13ff.; I ZR 30/10 Tenor; I ZR 43/10 Tenor; I ZR 93/10 – „Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet“, GRUR 2012, 201, 202f. Rn. 15ff.

861 BGH, Urteil vom 28.09.2011 – I ZR 189/08 – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebote mangels Unterlassungsansprüche“, BeckRS 2011, 28520, Tenor.

## 1. Das ländereinheitliche Verfahren des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Das ländereinheitliche Verfahren, das § 9a GlüStV 2012 vorsieht, widerspricht nicht dem Bundesstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Die Eigenstaatlichkeit der Länder ist nicht beeinträchtigt. Das ländereinheitliche Verfahren bedeutet keine Kompetenzübertragung von eigenen Aufgaben auf andere Bundesländer, sondern lediglich eine im Rahmen der Organisationshoheit der Länder vereinbarte Indienstnahme der Behörde eines anderen Landes als Alternative zur Wahrnehmung durch eine eigene Behörde, um den Verwaltungsvollzug der Regelungen des GlüStV 2012 effektiver zu gestalten und für die Erlaubnisnehmer zu vereinfachen. Jedes Land kann an den Entscheidungen des Glücksspielkollegiums mitwirken, dessen Beschlüsse für die Vollzugsbehörde bindend sind. Die Landesparlamente haben das Verfahren durch ihre Zustimmung zum GlüStV 2012 demokratisch legitimiert, und können durch Beschluss ein bestimmtes Abstimmungsverhalten des Landesvertreters im Glücksspielkollegium vorgeben. Außerdem können sie den GlüStV 2012 wieder kündigen, wenn sie die Anwendung des ländereinheitlichen Verfahrens auf dem Gebiet ihres Bundeslandes nicht länger wünschen, da nach den allgemeinen Grundsätzen der „*clausula rebus sic stantibus*“ auch bei intraföderalen Staatsverträgen ein Recht auf Vertragsanpassung besteht, wenn einer Vertragspartei infolge nachträglich grundlegend geänderter Verhältnisse das unveränderte Festhalten an dem Vertrag nicht mehr zumutbar ist. Nach außen hin ist der Vollzug immer einer bestimmten Landesbehörde zurechenbar, die verantwortlich ist. Hiernach bestimmen sich das anwendbare Landesrecht sowie die gerichtliche Zuständigkeit. Daher besteht die rechtsstaatlich gebotene Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit.<sup>862</sup>

## 2. Das staatliche Lotteriemonopol des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Das staatliche Lotteriemonopol des GlüStV 2012 ist verfassungskonform. Es hält die Vorgaben des Sportwetten-Urteils des BVerfG und der Urteile des BVerwG zur verfassungsmäßigen Ausgestaltung von staatlichen Glücksspielmonopolen ein.<sup>863</sup>

---

862 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, Rn. 132ff.; *Gebhard/Postel*, ZfWG 2012, 1, 7f.; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2921; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 260f.; a. A.: *Degenhart*, Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18; *ISA-GAMING*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 34629 vom 14.12.2011; *www.hochgepokert.com*, Pressemitteilung vom 13.12.2011; *naanoo magazin*, Pressemitteilung vom 13.12.2011.

863 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, NJW 2006, 1261, 1267; BVerwG, Urteile vom 24.11.2011 – 8 C 13/09, NVwZ 2011, 549ff., – 8 C 14/09, 554ff., – 8 C 15/09, BeckRS 47354; BVerwG Urteile vom 01.06.2011 – 8 C 2/10 und 8 C 4/10 sowie die Entscheidungen des BVerwG vom 11.07.2011 – 8 C 11/10 und 8 C 12/10.

*a. Zu den Zielen des Monopols*

Der GlüStV 2012 rechtfertigt das Lotteriemonopol nicht mehr nur mit der Suchtprävention und -Bekämpfung, sondern vor allem auch mit der Abwehr von Manipulationsgefahren, die dadurch entstehen, dass die Veranstaltung der Lotterie und ihre Durchführung in einer Hand liegen. Beide Ziele stehen nach dem neuen § 1 GlüStV 2012 gleichrangig nebeneinander. Beide Ziele haben das BVerfG und das BVerwG als verfassungslegitime Ziele zur Einschränkung der Berufswahlfreiheit angesehen.<sup>864</sup>

*b. Kontrollinstanz mit ausreichender Distanz zum Finanzministerium*

Es besteht eine Kontrollinstanz mit einer ausreichenden Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates. Die Glücksspielaufsichtsbehörden ressortieren nicht bei den Finanzministerien, sondern bei den Innenministerien.

*c. Inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Monopolangebote*

Der GlüStV 2012 enthält inhaltliche Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Monopolangebote. Der GlüStV 2012 enthält in § 22 Abs. 2 inhaltliche Vorgaben für die staatlichen Jackpot-Lotterien. Diese dürfen nicht öfters als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, und die Höhe der Jackpots ist zu begrenzen. Sämtliche staatlichen Angebote dürfen den Zielen des § 1 GlüStV 2012 sowie dem Jugendschutz nicht widersprechen.

*d. Einzelausrichtung am Ziel der Suchtbekämpfung sowie des Spieler- und Jugendschutzes*

Der GlüStV 2012 enthält Vorgaben zur Suchtbekämpfung sowie zum Spieler- und Jugendschutz, nach denen sich insbes. auch die staatlichen Veranstalter großer Lotterien mit besonderem Gefährdungspotenzial richten müssen. Die Lotterieveranstalter müssen sich nach dem GlüStV 2012 zur Abwehr von Suchtgefahren an dem übergreifenden Sperrsystem beteiligen, in dem sie dort Selbst- u. Fremdsperrern vornehmen sowie die hierfür erforderlichen Daten in die Sperrdatei eintragen. Veranstalter von Lotterien, die öfters als zweimal wöchentlich stattfinden, müssen den Ausschluss gesperrter Spieler durch Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei sicherstellen. Alle staatlichen Veranstalter großer Lotterien müssen den Ausschluss Minderjähriger von der Spielteilnahme gewährleisten. Außerdem müssen sie ein Sozialkonzept anwenden, die Mitarbeiter darin schulen und die Spieler aktiv über die Suchtgefahren und Therapie- sowie Beratungsmöglichkeiten informieren.

---

864 Diesbach/Ahlhaus, ZUM 2011, 129, 131.

#### *e. Beschränkungen des Lotterievertriebs, Realisierung des Jugend- und Spielerschutzes beim Vertrieb*

Der GlüStV 2012 beschränkt weiterhin den Vertrieb von Lotterien. Hierfür bedarf es auch zukünftig einer Erlaubnis. Die Zahl der Annahmestellen und Lottereeinnehmer der staatlichen Veranstalter ist beschränkt, so dass die staatlichen Lotterien kein allorts verfügbares „normales“ Gut des täglichen Lebens mehr sind. Gewerbliche Spielvermittler können eine Vertriebslaubnis bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen erteilt bekommen. Der Ausschluss Minderjähriger ist von allen Lotterievermittlern sicherzustellen. Sie unterliegen den gleichen Informationspflichten, wie die Lotterieveranstalter, und müssen ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden. Sie müssen ferner in der Weise am Sperrsystem mitwirken, dass sie die bei ihnen eingereichten Anträge auf eine Selbstsperrung unverzüglich an den staatlichen Veranstalter einer großen Lotterie weiterleiten, in dessen Geltungsbereich der Spieler seinen Wohnsitz hat. Aber nur Vermittler von Lotterien, die häufiger als zweimal wöchentlich veranstaltet werden, unterliegen der Pflicht zur Durchsetzung der Spielersperrungen mittels Identitätskontrollen und Abgleich mit der Sperrdatei.

Für den vom BVerfG besonders kritisch gesehenen Online-Vertrieb von Lotterien benötigen nach dem GlüStV 2012 sowohl die Veranstalter, als auch alle Vermittler eine zusätzliche, gesonderte Genehmigung, die nur unter strengen, zusätzlich zu erfüllenden Voraussetzungen erteilt werden kann. Diese Voraussetzungen entsprechen den Voraussetzungen der Übergangsregelung des § 25 Abs. 6 GlüStV 2008, ergänzt um die Möglichkeit der Selbstlimitierung. Hierbei müssen alle Lotterieanbieter den Ausschluss gesperrter Spieler gewährleisten. Allerdings ist an den Internetangeboten der staatlichen Lotterieanbieter, insbesondere an deren Nutzung von sozialen Netzwerken, problematisch, dass sie entgegen der Rechtsprechung des BVerfG wieder zu einer allorts und jederzeitigen Verfügbarkeit der Möglichkeit zur Lotterieteilnahme führen, und diese hierdurch wieder zu einem „normalen“ Gut des täglichen Lebens geworden ist.

#### *f. Werbebeschränkungen*

Die Werberichtlinie beschränkt die Werbung in erster Linie auf sachliche Informationen über das Unternehmen, Spielangebote und Spielregeln, deren Änderung und Vertrieb, sowie Suchtprävention und Jugendschutz. Sie verbietet Werbung, die das Glücksspiel als Gut des täglichen Lebens erscheinen lässt. Werbung im Fernsehen und im Internet für Lotterien bedarf einer zusätzlichen Genehmigung. Werbung über Telekommunikationsanlagen ist vollständig verboten. Der Jugend- und Spielerschutz ist durch mehrere Werbebeschränkungen sichergestellt. Allerdings erlaubt die Werberichtlinie den werbenden Veranstaltern und Vermittlern, bei Werbung für Lotterien, die sie nicht häufiger als zweimal wöchentlich veranstalten, sowie bei Werbung für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, den gemeinnützigen Charakter der Lotterien in den Vordergrund zu stellen. Für eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Lotteriemonopols ist diese Regelung

aber verfassungskonform dahin auszulegen, dass dies nur dann möglich ist, wenn es sich nach der konkreten Aufmachung ausschließlich um eine sachliche Information im Sinne einer Rechenschaftslegung ohne Bezug zu konkreten Spielmöglichkeiten handelt. Dagegen ist eine Verknüpfung des Hinweises auf den gemeinnützigen Charakter mit einem Bezug zu konkreten Spielmöglichkeiten unzulässig. Die Aufwertung der Lotterieteilnahme zum sozialadäquaten oder gar wünschenswerten, positiv zu beurteilenden, sozial verantwortlichen Handeln ist ebenfalls im Wege einer verfassungskonformen, allgemeineren Auslegung der speziellen Verbote der Werberichtlinie als nicht erlaubt anzusehen. Auch die übrigen Werbevorgaben aus der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG sind für eine verfassungskonforme tatsächliche Ausgestaltung des Lotteriemonopols zu beachten. D. h. die Werbung für die staatl. Monopolangebote darf v. a. nicht zur Lotterieteilnahme anreizen und ermuntern. Diesen Vorgaben genügt die tatsächliche Werbepaxis der staatlichen Lotterieveranstalter jedoch häufig nicht. Auch dies ist problematisch, und kann langfristig zu einer verfassungswidrigkeit des Lotteriemonopols führen, wenn die tatsächliche Lage dauerhaft von der Rechtslage abweicht. Denn dann fehlt es an der vom BVerfG verlangten Konsistenz der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung.

#### *g. Die Verfassungskonformität der Vertriebs- und Werbebeschränkungen*

In seinem Urteil vom 14.10.2008 hat das BVerfG den Erlaubnisvorbehalt für den Lotterievertrieb, den fehlenden Rechtsanspruch auf die Erlaubniserteilung, die Erlaubnisvoraussetzungen inkl. des Regionalitätsprinzips und die Voraussetzungen der Übergangsregelung des § 25 Abs. 6, das Internetverbot und die Werbebeschränkungen des GlüStV 2008 für verfassungskonform erklärt. Der Erlaubnisvorbehalt für den Lotterievertrieb, der fehlende Rechtsanspruch auf die Erlaubniserteilung und die Erlaubnisvoraussetzungen samt des Regionalitätsprinzips des GlüStV 2012 entsprechen denjenigen des GlüStV 2008, und sind deswegen ebenfalls als verfassungsgemäß anzusehen. Wenn das absolute Internetverbot d. GlüStV 2008 verfassungskonform war, dann ist es das durch eine Ausnahmeregelung aufgeweichte Internetverbot d. GlüStV 2012 erst recht. Die Voraussetzungen für die Ausnahmeerlaubnis für den Internetvertrieb d. GlüStV 2012 entsprechen denjenigen der Übergangsregelung d. § 25 Abs. 6 GlüStV 2008, und sind deswegen ebenfalls als verfassungsgemäß einzustufen. Sie sind transparent und nicht diskriminierend.

Auch die Werbebeschränkungen des GlüStV 2012 sowie der Werberichtlinie sind weniger streng, als die Werberestriktionen des GlüStV 2008, und sind mithin als mit Art. 12 Abs. 1 GG einzustufen.<sup>865</sup> Allerdings ist das Erfordernis einer vorherigen behördlichen Erlaubnis für Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und im Internet verfassungswidrig. Es verstößt gegen das Zensurverbot

---

865 Bzgl. des Inhalts der Werbebeschränkungen so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14, der jedoch den Erlass der WerbeRl durch das Glücksspielkollegium als verfassungswidrig eingestuft hat.

des Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG.<sup>866</sup> Der Schutz der Meinungsfreiheit erstreckt sich auch auf Werbung.<sup>867</sup> Das Zensurverbot verbietet eine Vorzensur. Eine Vorzensur ist eine einschränkende Maßnahme vor der Verbreitung einer Meinung. Hierunter fallen v. a. Verbote mit Erlaubnisvorbehalt, und zwar unabhängig davon, ob allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis besteht.<sup>868</sup> § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 und § 14 der Werberichtlinie beinhalten ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Hieran ändert auch die Möglichkeit der Erteilung einer Rahmengenemigung nichts. Es bleibt auch bei dieser Möglichkeit bei einer vorherigen behördlichen Prüfung, die eine Vorzensur darstellt. Dabei bleibt es auch dann, wenn die behördlichen Praxis der Erlaubniserteilung lediglich die Vorlage eines groben Werbekonzepts mit einer Beschreibung der zu bewerbenden Glücksspielprodukte, der beabsichtigten Art der Werbung (Banner-Werbung, TV-Sports) unter Angabe der Häufigkeit und Dauer der geplanten Werbesendungen und –maßnahmen, der Zielgruppe sowie des geplanten Werbezeiriums, aber nicht die Nennung von konkreten Inhalten, wie bspw. des Werbeslogans, verlangt.<sup>869</sup> Dies stellt immer noch eine einschränkende Maßnahme vor der Verbreitung einer Meinung dar. Denn es wird auch dann noch geprüft, ob für ein bestimmtes Glücksspiel in einem bestimmten Medium mit einem bestimmten Werbemittel geworben werden darf, und ob sich diese Werbung an eine bestimmte Zielgruppe richten darf. Dies ist immer noch eine Inhaltskontrolle.<sup>870</sup>

Dieses glücksspielrechtliche Erlaubnisverfahren ist ferner nicht vergleichbar mit der Zulassung von Healthclaims nach Art. 10, 13ff. der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des EU Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel. Denn bei der Zulassung von Healthclaims findet keine Vorabkontrolle von Meinungen statt, sondern eine Vorabkontrolle von Tatsachen. Es wird geprüft, ob hinreichend wissenschaftliche Belege für die mit dem Healthclaim behaupteten ernährungsphysiologischen Wirkungen bestehen. Eine Vorabzensur ist aber nur eine Präventivkontrolle von Meinungen.

---

866 *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 436f.

867 *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 Rn. 4; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 436.

868 *Schemmer*, in BeckOK GG, Art. 5 Rn. 114f.; *Herzog*, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 5 Rn. 77f.; *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 437.

869 So *Hübner*, ZfWG 2013, 242, 248.

870 So auch *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 436f., die außerdem argumentieren, es sei damit zu rechnen, dass Antragsteller zur Vermeidung zeitlicher Verzögerungen bei der Erlaubniserteilung im Zweifel ein möglichst exaktes Werbekonzept und beispielhaft zumindest einige konkrete Werbemaßnahmen vorlegen werden.



*h. Kein Wegfall der Verfassungskonformität des Lotteriemonopols des Glücksspielstaatsvertrags 2012 durch die Öffnung des Sportwettenmarktes für private Veranstalter*

Die Öffnung des Sportwettenmarktes auch für private Anbieter führt nicht zum Wegfall der Verfassungskonformität des Lotteriemonopols des GlüStV 2012.<sup>871</sup> Zwar haben Sportwetten ein höheres Suchtpotential als Lotterien. Dies ist aber gerade das Ergebnis des traditionellen Monopols für letztere, das über die Jahrzehnte zu einem stark begrenzten, strikt kontrollierten Markt geführt hat. Ohne diese durch das Monopol bewirkte Entwicklung hätten Lotterien heute ein deutlich höheres Suchtpotential. Die bei einer Abschaffung des Lotteriemonopols entstehenden Suchtrisiken wären nicht überschaubar.<sup>872</sup> Ferner begründet der Gesetzgeber die Öffnung des Sportwettenmarktes auch für private Anbieter nicht mit der geringen Suchtgefahr, sondern mit der Notwendigkeit zur Bekämpfung des Schwarzmarktes. Die Begrenzung auf 20 Anbieter soll gerade sicherstellen, dass keine Ausweitung des Angebots stattfindet, sondern dass das bisher schon bestehende illegale Angebot in legale, kontrollierte Bahnen gelenkt wird. Ferner bestehen beim Lotto wegen der Ermittlung des Ergebnisses (der Lottozahlen) durch den Lotterieveranstalter andere, größere Betrugs- und Manipulationsgefahren als bei Sportwetten, bei denen der Wettveranstalter nichts mit den Sportereignissen zu tun hat, auf die er Wetten anbietet. Es gilt ein strikter Trennungsgrundsatz.

*3. Das Lotteriestaatsmonopol des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holsteins*

Das Lotteriestaatsmonopol des GlüG SH war nicht verfassungskonform. Es erfüllte nicht die Anforderungen des Sportwetten-Urteils d. BVerfG u. d. Urteile d. BVerwG an eine verfassungskonforme Ausgestaltung von staatlichen Glücksspielmonopolen. Das GlüG SH stützte das Lotteriemonopol, genauso wie der GlüStV 2012, auf die Suchtprävention und die Verhinderung von Manipulationsgefahren. Es enthielt aber weder inhaltliche Vorgaben für die staatlichen Lotterien, noch mussten sich diese am Sperrsystem beteiligen. Bei ihnen bestand nicht die Möglichkeit einer Selbstsperrung. Allerdings mussten die Lotterieveranstalter auch nach dem GlüG SH die Spielteilnehmer aktiv über die Suchtgefahren und Behandlungs- u. Therapiemöglichkeiten informieren, ein Sozialkonzept anwenden sowie den Ausschluss Minderjähriger durch Identitätskontrollen sicherstellen.

Die Vertriebsbeschränkungen waren weitgehend aufgehoben. Nach dem GlüG SH unterlag nur noch der Vertrieb von Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz einem Erlaubnisvorbehalt. Für den Vertrieb der übrigen Lotterien normierte es nur noch ein Anzeigerfordernis bei der zuständigen Behörde. Der Online-Vertrieb unterlag keinem gesonderten Erlaubnisfordernis und war an keine zusätzlichen Voraussetzungen geknüpft. Er war von der Erlaubnis für den

---

871 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 132f. a. A. *Haltern*, ZfWG 2011, 77ff.

872 *Haltern*, ZfWG 2011, 13, 14 Rn. 5.

stationären Vertrieb mitumfasst, sofern ein Erlaubnisvorbehalt überhaupt noch bestand. Ansonsten war er der zuständigen Behörde mit anzuzeigen. Der Vertrieb von Klassenlotterien unterlag immer nur noch einem Anzeigerfordernis bei der zuständigen Behörde. Die Einwilligung des Veranstalters war nachzuweisen. Die Anzahl der Annahmestellen war nicht begrenzt. Gewerbliche Vermittler mussten nach dem GlüG SH dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie nach dem GlüStV 2012 für den stationären Vertrieb. Nach dem GlüG SH mussten die Vertreter von Lotterien nur noch über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger aufklären. Sie mussten es nicht mehr sicherstellen. Die Verpflichtung hierzu durch die GGVO war nicht mehr von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt und somit rechtswidrig, weil der schleswig-holsteinische Gesetzgeber die Lotterievermittler gerade von dieser Bürde befreien wollte. Die Lotterievermittler mussten ferner nach dem GlüG SH nicht am übergreifenden Sperrsystem mitwirken und auch beim Online-Vertrieb nicht den Ausschluss gesperrter Spieler durchsetzen. Soweit für sie nur noch ein Antragserfordernis bestand, brauchten sie keinen Informationspflichten gegenüber den Spielteilnehmern nachkommen. Informationspflichten mussten nach dem GlüG SH nur Vermittler von Lotterien mit einer hohen Ereignisfrequenz erfüllen. Jedoch mussten alle Lotterievermittler ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden. Die Werbebeschränkungen waren nach der Rechtslage in SH deutlich liberaler, als nach dem GlüStV 2012 sowie der Werberichtlinie. Es bestanden keine speziellen Restriktionen für Werbung im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen.

Diese Ausgestaltung war nicht mehr am Spielerschutz ausgerichtet, wie das BVerfG es verlangt. Dass die Aufhebung der Vertriebsbeschränkungen die Rechtfertigung des Staatsmonopols verstärkt, widerspricht den Erwägungen des BVerfG, nach dem der Vertrieb von Monopolangeboten zu beschränken ist, um den Spieler- u. Jugendschutz zu garantieren, und das monopolisierte Spiel nicht als „normales“ Gut des täglichen Lebens allorts verfügbar zu machen. Allerdings war der Spieler- u. Minderjährigenschutz nach den Werberegungen des GlüG SH und den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates in einem vergleichbaren Umfang gewährleistet, wie nach der Werberichtlinie. Dies galt jedoch nicht für den Minderjährigenschutz bei der Vermittlung von Lotterien.

#### *4. Die Verfassungsmäßigkeit des Konzessionsmodells des Glückspielstaatsvertrags 2012 für Sportwetten*

Das BVerfG hat nach einer vorläufigen Bewertung das Staatsmonopol für Sportwetten des GlüStV 2008 als verfassungsgem. eingestuft.<sup>873</sup> Dann ist das Konzessionsmodell als weniger schwerer Eingriff in die Berufswahlfreiheit a majore ad minus

---

873 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2009 – 1 BvR 2410/08; *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 132.

erst recht mit Art. 12 Abs. 1 GG im Einklang.<sup>874</sup> In seinem Sportwetten-Urteil hat das BVerfG explizit gesagt, dass auch die Öffnung des Marktes bei der Einführung der erforderlichen Kontrollvorkehrungen verfassungsgem. ist.<sup>875</sup> Bei der Einschätzung der Geeignetheit u. Erforderlichkeit der Beschränkung auf 20 Anbieter für die Bekämpfung des Schwarzmarktes bei einer Vermeidung der Ausweitung des bestehenden (legalen und illegalen) Angebots steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu.<sup>876</sup> Die Ausgestaltung des Konzessionsmodells ist angemessen und dient neben der Kriminalitätsbekämpfung auch dem Spielerschutz. Der GlüStV 2012 sieht ein detailliert geregeltes, transparentes, für alle Bewerber gleiches Konzessionsverfahren vor. Es enthält hinreichende Absicherungen der finanziellen Leistungsfähigkeit (v. a. auch durch eine Sicherheitsleistung) ebenso, wie für die Zuverlässigkeit und Sachkunde der Konzessionsnehmer. Letztere unterliegen strengen Transparenz- sowie nach der Konzessionserteilung Mitteilungspflichten. Ob die konkrete Durchführung des Konzessionsverfahrens verfassungskonform verlief, erscheint äußerst zweifelhaft, ist aber eine andere Frage, für deren Klärung effektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht. An der grds. Verfassungskonformität der Regelungen im GlüStV 2012 zum Konzessionsverfahren ändert dies aber nichts.<sup>877</sup> Die Konzessionsnehmer müssen am Sperrsystem teilnehmen, und der Ausschluss minderjähriger u. gesperrter Spieler ist von allen Konzessionsnehmern und ihren Wettannahmestellen durchzusetzen. Ebenso ist für diese die Anwendung eines Sozialkonzepts vorgeschrieben. Sie unterliegen einer aktiven Informationspflicht über die Gefahren der Wettteilnahme sowie über Beratungs- u. Therapiemöglichkeiten. Beim Online-Vertrieb besteht die Möglichkeit einer Selbstlimitierung, Werbung für Sportwetten im Fernsehen sowie im Internet bedarf einer gesonderten Erlaubnis. Zur Verfassungswidrigkeit dieses Werbeerlaubnisfordernisses siehe schon oben bei der Verfassungskonformität der Ausgestaltung des Lotterievertriebs unter 2. g.

Als inhaltliche Vorgabe für Sportwetten verbietet der GlüStV 2012 Ereigniswetten und bei Live-Wetten ferner Wetten auf Abschnittsergebnisse. Außerdem verbietet er die Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit der Fernsehübertragung von Sportereignissen und normiert auch diesbzgl. einen strikten Trennungsgrundsatz. Der GlüStV 2012 und die Werberichtlinie verbieten Werbung für Sportwetten im Fernsehen und im Internet unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen, soweit gerade die Bewettung des konkreten Sportereignisses

---

874 BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14; *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 132; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 264.

875 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, Rn. 148, NJW 2006, 1261, 1267; *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 132; *Pestalozzi*, NJW 2006, 1713, 1711.

876 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 131; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 264.

877 Siehe oben zu den Entscheidungen des OVG NRW sowie des VG Wiesbaden. Im Ergebnis so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 25.09.2015, Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14.

beworben werden soll. Damit erfüllt der GlüStV die inhaltlichen Anforderungen an Sportwetten, die das BVerfG für ein monopolisiertes Staatsangebot gefordert hat.<sup>878</sup>

Die Regelungen des GlüStV 2012 zum Online-Vertrieb von Sportwetten sind – abgesehen vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Internet- und Fernsehwerbung – ebenfalls verfassungskonform. Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Internet- und Fernsehwerbung ist wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot verfassungswidrig, (siehe hierzu bereits oben unter 2. lit. g). Der GlüStV 2012 gleicht ferner erstmals die Regelungen für den Internetvertrieb von Pferdewetten ausdrücklich denjenigen für Sportwetten an, und trägt damit dem Gleichheitssatz Rechnung.

Das Konzessionsmodell für Sportwetten lässt nicht die Rechtfertigung des Lotteriemonopols entfallen. Zwar dient dieses u.a. auch dem Spielerschutz, weil es eine Angebotsausweitung verhindern soll. Aber in erster Linie dient das Konzessionsmodell der Bekämpfung des Schwarzmarktes, der sich für Sportwetten entwickelt hat. Bei Sportwetten bestehen wegen der Trennung zwischen dem Wettveranstalter und den Beteiligten des Sportereignisses ferner keine Manipulationsgefahren, wie sie bei der Lotterieveranstaltung bestehen.<sup>879</sup>

Jedoch hat die Beschränkung der Anzahl der Sportwettenkonzessionen auf 20 Stück den Praxistest nicht bestanden. Die Konzessionen konnten bisher wegen zahlreicher Gerichtsverfahren von nicht ausgewählten Konzessionsbewerbern nicht vergeben werden. Aufgrund dieser Nichtvergabe der Konzessionen bei gleichzeitiger Duldung von Sportwettenangeboten sowohl offline als auch online wegen der im Hinblick auf die rechtlichen Unsicherheiten Unmöglichkeit des Vollzugs hat sich ein erheblicher grauer und schwarzer Markt für Sportwetten entwickelt, der mittlerweile zehnmal so groß ist, wie der regulierte Sportwettenmarkt.<sup>880</sup> Bei Anbietern aus anderen EU-Mitgliedstaaten mag der Jugend- und Spielerschutz durch die gesetzlichen Vorgaben und aufsichtsrechtlichen Maßnahmen dieser Länder noch gewährleistet sein, bei den Schwarzmarktangeboten aus nicht-EU-Ländern ist dies jedenfalls nicht der Fall.<sup>881</sup> Aus diesen Gründen besteht keine Konsistenz zwischen der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Glücksspielmarktes, wie das BVerfG sie verlangt, mithin ein verfassungswidriger Zustand.

Die Vergabe von vorläufigen gesetzlichen Lizenzen an die Top-35-Anbieter dürfte einen verfassungswidrigen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellen.

---

878 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, Rn. 150, 153, NJW 2006, 1261, 1267.

879 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 131; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 264.

880 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Jahresreport 2015: „*Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – eine ökonomische Analyse*“. Hiernach betrugen die Bruttospielerträge bei den regulierten Sportwetten, d.h. d. Oddset-Angebote der staatlichen Lotteriegesellschaften, EUR 71 Mio, die für regulierte Pferdewetten EUR 12 Mio (S. 7 d. Reports). Die Bruttospielerträge des unregulierten Marktes für Sport- und Pferdewetten beliefen sich hingegen im Jahr 2015 auf EUR 736 Mio (S. 13 d. Reports).

881 *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 87ff.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4.

Das Konzessionsverfahren verlief nach Einschätzung mehrerer Gerichte nicht verfassungskonform, sondern verstieß gegen das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot. Eine Differenzierung auf seiner Grundlage erscheint daher sachlich nicht gerechtfertigt. Es steht zu befürchten, dass Anbieter, die nicht an diesem Verfahren teilnahmen oder – ggf. wegen der mangelnden Transparenz bzgl. der Anforderungen – es nicht in seine zweite Runde schafften, Wettbewerbsnachteile durch den zeitlich (ggf. bis zu einem Jahr) verzögerten Markteintritt haben werden.<sup>882</sup>

### *5. Die Verfassungskonformität des zahlenmäßig unbeschränkten Erlaubnismodells für Sportwetten des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holsteins*

Wenn das beschränkte Konzessionsmodell des GlüStV 2012 als verfassungskonform anzusehen ist, dann muss dies erst recht für das zahlenmäßig unbeschränkte Erlaubnismodell des GlüG SH gelten. Auch das GlüG SH sah ein detailliert geregeltes, transparentes, für alle Antragsteller gleiches Erlaubnisverfahren mit weitgehend denselben Regelungen zur Absicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie zur Zuverlässigkeit und Sachkunde der Erlaubnisnehmer vor, wie der GlüStV 2012. Allerdings mussten nach dem GlüG SH nur die Vertrieber von Sportwetten eine Sicherheit leisten, nicht aber die Veranstalter. Die Erlaubnisnehmer unterlagen strengen Transparenz- sowie nach der Erlaubniserteilung Mitteilungspflichten. Die Erlaubnisnehmer mussten am Sperrsystem teilnehmen, und der Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spieler war von allen durchzusetzen. Ebenso war die Anwendung eines Sozialkonzepts vorgeschrieben und sie unterlagen einer aktiven Informationspflicht über die Gefahren der Wettteilnahme sowie über Beratungs- und Therapiemöglichkeiten. Das GlüG SH normierte ebenfalls einen strikten Trennungsgrundsatz. Dieser ist durch den Schutz der Integrität des Sports gerechtfertigt und auch verfassungsrechtlich geboten.

Das GlüG SH machte allerdings keine Einschränkungen hinsichtlich der zulässigen Wettinhalte. Hiernach waren auch Ereigniswetten zulässig, sogar bei Live-Wetten. Außerdem verbot das GlüG SH nicht die Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit der Fernsehübertragung von Sportereignissen. Nach der schleswig-holsteinischen Rechtslage gab es keine Beschränkung für Werbung für Sportwetten im Fernsehen und im Internet unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen, soweit gerade die Bewertung des konkreten Sportereignisses beworben werden sollte. Dies hätte die Rechtfertigung für das Lotteriestaatsmonopol gefährden können. Zwar stützte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber das Erlaubnismodell für Sportwetten nur noch auf die Schwarzmarkt看ämpfung, nicht mehr auf die Suchtprävention. Allerdings könnte es sein, dass das BVerfG für eine

---

882 So die EU-Kommission in einer Stellungnahme zur Notifizierung des 2. GlüÄndStV: *Willmroth*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Glücksspiel.

Verhältnismäßigkeit eines auch auf die Suchtprävention gestützten Staatsmonopols für die Lotterieveranstaltung Mindestanforderungen an die Suchtprävention bei allen vom selben Gesetzgeber geregelten Glücksspielsegmenten stellt. Hierfür spricht das Verlangen nach einem Mindestmaß an Konsistenz der Regelungen desselben Gesetzgebers.

#### *6. Die Verfassungskonformität der Regelungen zu den Pferdewetten nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Der GlüStV 2012 schränkt das Angebot an Pferdewetten nicht ein. Er bindet nur die nach dem RennwLottG ohnehin erforderliche Erlaubnis an zusätzliche Erlaubnisvoraussetzungen. Diese Erlaubnisvoraussetzungen sind aber verfassungsgemäß (siehe oben unter 2.). Der Internetvertrieb war bislang nach dem RennwLottG verboten. Der GlüStV 2012 lockert diese Beschränkung. Ebenso lockert er das Verbot der Internet- und Fernsehwerbung zugunsten eines Erlaubniserfordernisses hierfür auch für Pferdewetten. Die Voraussetzungen für eine Erlaubnis für den Onlinevertrieb sind verfassungskonform (siehe oben unter 2. lit. g.). Allerdings ist das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Internet- und Fernsehwerbung wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot verfassungswidrig, siehe oben unter 2. lit. g.

Das GlüG SH enthielt keine Regelungen zu den Pferdewetten.

#### *7. Die Verfassungskonformität der Spielbankregelungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012*

Die Erlaubnispflicht, die Bindung an die Ziele des § 1 und die Erfordernisse des Jugendschutzes, die Voraussetzung der Anwendung eines Sozialkonzepts, die Informationspflichten, die Pflicht zur Teilnahme am Sperrsystem und zum Ausschluss gesperrter Spieler, das Internetveranstaltungs- und Vertriebsverbot sowie das Fernseh- und Internetwerbverbot für Spielbanken bestanden schon nach dem GlüStV 2008. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Anforderungen stand nie in Zweifel. Sie zählen zu den Regelungen, die das BVerfG für die Vermittlung von Lotterien als verfassungskonform eingestuft hat. Da Casinospiele eine höhere Suchtgefahr aufweisen, als Lotterien, entsprechen diese Anforderungen beim Betrieb von Spielbanken grds. erst recht der Verfassung. Das Internetveranstaltungs- und Vertriebsverbot sowie das Fernseh- und Internetwerbverbot für Spielbanken nach dem GlüStV 2012 verstoßen nicht gegen den Gleichheitssatz, da sie sich durch das höhere Suchtpotential von Casinospiele im Vergleich zu Lotterien od. Sportwetten rechtfertigen. Für diese Annahme müssen allerdings wissenschaftliche Nachweise erbracht werden.<sup>883</sup> Die Schwierigkeiten bei der Durchsetzbarkeit des Verbots lassen nicht

---

883 An einer Nachweisbarkeit einer erhöhten Suchtgefahr von Online-Casinospiele im Vergleich zu Online-Sportwetten bestehen erhebliche Zweifel. Der Bericht „*Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys*“

dessen Geeignetheit für die Erreichung des Ziels der Suchtprävention entfallen. Die Spielbanken unterliegen ferner nach den Spielbankgesetzen der Länder weiteren strengen Voraussetzungen, die die Regulierung des GlüStV 2012 ergänzen. Sie sind auch tatsächlich am Erfordernis der Suchtprävention ausgerichtet. Ihre Anzahl ist begrenzt. Sie sind nicht als normales Gut des täglichen Lebens allorts verfügbar.

Jedoch fällt auch das absolute Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Casinospielen im Internet mangels des Bestehens der vom BVerfG verlangten Konsistenz der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Glücksspielmarkts im Praxistest durch. Denn faktisch besteht ein erhebliches Vollzugsdefizit, das zur Entstehung eines erheblichen Grau- und Schwarzmarkts geführt hat, mithin zu einem verfassungswidrigen Zustand. Das Online-Casinosegment macht mittlerweile mehr als die Hälfte des gesamten nicht-regulierten Marktes (aus Anbietern mit einer EU-Lizenz aber ohne (gesamt-)deutsche Erlaubnis) aus: Die Bruttospielerträge im nicht regulierten Markt beliefen sich 2015 auf insgesamt EUR 2,270 Mrd. Darauf entfielen auf das Online-Casinosegment EUR 1,288 Mrd. (EUR 123 Mio. für Online-Poker und EUR 1,165 Milliarden für Online-Casinospiele). Die Bruttospielerträge im regulierten Markt aller in Deutschland lizenzierten Angebote beliefen sich im Jahr 2015 auf insgesamt EUR 10,448 Mrd., die Bruttospielerträge des regulierten und nicht regulierten Marktes zusammen auf EUR 12,7 Mrd. Zu diesen Zahlen kommen noch die Angebote des Schwarzmarktes (Anbieter ohne jegliche Lizenz oder mit Lizenz eines Nicht-EU-Staates) hinzu. Mithin macht das nicht-regulierte Online-Casino-Segment (inkl. Online-Poker) mittlerweile über 10% des Gesamtmarktes aus. Der nicht-regulierte Markt wuchs im Jahr 2015 um 30%, der regulierte Markt nur um 4%. Das Verhältnis von 85% regulierter Markt zu 15% nicht-regulierter und Schwarzmarkt hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf 82% zu 18% geändert.<sup>884</sup>

## 8. Die Verfassungskonformität der Spielbankenregelungen nach dem Glücksspielgesetz sowie dem Spielhallengesetz Schleswig-Holstein

Die Erlaubnisvoraussetzungen für Präsenz-Spielbanken entsprachen weitestgehend denen nach dem GlüStV 2012, und waren verfassungsgemäß. Auch nach dem GlüG SH i. V. m. dem SpielbG SH war ihre Anzahl beschränkt, und sie waren am Erfordernis der Suchtprävention ausgerichtet.

Die Möglichkeit einer Erlaubniserteilung für die Online-Veranstaltung und den Online-Vertrieb von Casinospielen ohne Bankhalter war im Vergleich zum verfassungsgemäßen absoluten Verbot des GlüStV 2012 als weniger schwerer Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG a majore ad minus erst recht verfassungskonform.

---

2013 und Trends“ der BzGA, Dez. 2014, (S. 11) spricht eher für die Gegenteilige Annahme.

884 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Jahresreport 2015: „Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – eine ökonomische Analyse“, S. 4ff.; Kleibrink/Köster/Rürup, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 36ff.; Peren/Clement, ZFWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4ff.

## 9. Die Verfassungskonformität der Spielhallenregelung des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Die Einführung der Erlaubnispflicht, die Erteilungsvoraussetzungen, das Internetveranstaltungs- u. Vertriebsverbot, sowie das Fernseh- u. Internetwerbeverbot für Spielhallen nach dem GlüStV 2012 sind als dem GG entsprechend anzusehen. Spielhallen weisen ein Casinospielen vergleichbares, wenn nicht noch höheres Suchtpotenzial auf. Es ist deswegen gerechtfertigt, sie denselben allgemeinen Erlaubnissvoraussetzungen sowie Veranstaltungs- u. Vertriebsbeschränkungen zu unterwerfen. Abgesehen vom Internetveranstaltungs- und Vertriebsverbot sowie vom Fernseh- und Internetwerbeverbot gelten diese allgemeinen Erlaubnissvoraussetzungen für alle Glücksspielsegmente. Das BVerfG hat sie als mit Art. 12 Abs. 1 GG im Einklang stehend angesehen. Dass für Spielhallen das Internet nicht als Vertriebsweg geöffnet ist u. hierfür ein Fernseh- u. Internetwerbeverbot besteht, rechtfertigt sich, wie bei Spielbanken, durch das außerordentlich hohe Suchtpotenzial, wofür es allerdings wissenschaftlicher Nachweise bedarf. Im Gegensatz zum erhöhten Suchtpotenzial von Casinospielen ist das außerordentlich hohe Suchtpotential von Geldautomatenspielen in Spielhallen jedoch empirisch belegt.<sup>885</sup> Auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen im selben Gebäudekomplex, der Mindestabstand, die Möglichkeit der Begrenzung der Anzahl an Spielhallen in einer Gemeinde, die zusätzlichen Werbebeschränkungen und die Sperrzeitenregelung rechtfertigen sich durch das außerordentlich hohe Suchtpotenzial der Spielhallen. Diese Vorgaben sind geeignet, erforderlich u. verhältnismäßig, um das Ziel der Suchtprävention zu erreichen. Gleiches gilt für das Verbot der Sportwettenvermittlung in Spielhallen.<sup>886</sup> Die fünfjährige Übergangsfrist für Alt-Erlaubnisse sorgt für einen angemessenen Ausgleich zw. den Interessen der derzeitigen Erlaubnissinhaber und dem Interesse der Begrenzung des Angebots an Spielhallen. Außerdem können die Länder Härtefallklauseln vorsehen, um unbillige Härten zu vermeiden. Für Inhaber einer Erlaubnis, die diese erst nach dem Zustimmungsbeschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zum GlüStV 2012 erteilt bekamen, ist eine Übergangsfrist von einem Jahr ausreichend. In diesen Fällen ist nur ein sehr eingeschränkter Vertrauensschutz notwendig, weil das Inkrafttreten dieser Regelungen für die informierten Kreise

---

885 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Bericht: „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends“, Dezember 2014, S. 111.

886 Rechtsprechung des BayVerfGH, BayVGH, OVG Sachsen-Anhalt, VG Berlin und VG Saarlouis (s. o. unter III., IV. und V.); Krewer, ZFWG 2014, 77, 84; Reeckmann, ZFWG 2012, 255, 260; Wild, ZFWG 2012, 247, 253f.



absehbar war. Die Anknüpfung an diesen Stichtag ist sachgerecht.<sup>887</sup> Dies haben d. BVerfG u. d. BVerwG bestätigt.<sup>888</sup>

### 10. Die Verfassungskonformität der Spielhallenregelungen des Spielhallengesetzes Schleswig-Holstein alter Fassung

Die Regelungen des SpielhG SH a. F. waren als im Vergleich zum GlüStV 2012 weniger strikte Regelungen und damit minder schwere Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG erst recht verfassungskonform.

## B. Europarechtskonformität

Für die Beurteilung der Europarechtskonformität des deutschen Glücksspielrechts ist vor allen Dingen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu analysieren. Von Bedeutung sind ferner die Notifizierungen d.1. u. 2. GlüÄndStV sowie des GlüG SH bei der EU-Kommission, die Urteile des BGH vom 28.09.2011 u. 18.10.2012 sowie eine Entscheidungen des OLG Naumburg. An deren Erörterung anschließend findet eine Bewertung der Europarechtskonformität des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH statt.

### I. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Die ersten Entscheidungen des EuGH zum Glücksspielrecht ergingen zum britischen, finnischen, italienischen, protugiesischen, niederländischen sowie schwedischen Glücksspielrecht. Für die Beurteilung der Europarechtskonformität des deutschen Glücksspielrechts sind aber vor allem drei Urteile des EuGH vom 08.09.2010, in den Rs. C-46/08 – „*Carmen Media*“, C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“ sowie C-409/06 – „*Winner Wetten*“ relevant. Denn damit hat der EuGH erstmals ausdrücklich eine Gesamtkohärenz der Glücksspielregulierung unter Einbeziehung sämtlicher Glücksspielsegmente gefordert. Nach seinen früheren Urteilen war unklar geblieben und in der Folge strittig, ob er schon darin eine solche Gesamtkohärenz gefordert hatte, oder ob er hierin eine kohärente Ausgestaltung nur innerhalb desselben Glücksspielsegments ausreichen ließ.<sup>889</sup> Die Konsequenzen aus dem Verbot einer Übergangsfrist aus dem Urteil Winner Wetten hat der EuGH allerdings mittlerweile in einem Urteil vom 24.01.2013 in den Rs. C-186/11 und C-209/11 „*OPAP*“ zum griechischen Sportwettenmonopol wieder relativiert.<sup>890</sup> Außerdem

---

887 Rspr. d. BVerfG, d. BVerwG, d. BayVerfGH, d. BayVGH, d. OVG SA, d. VG Bln u. d. VG Saarlouis.

888 BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1603/12, 1 BvR 1694/13 u. 1 BvR 1874/13; BVerwG, Urteile vom 16.12.2016, Az. 8 C 6.15, 8 C 7.15, 8 C 8.15, 8 C 4.16, 8 C 5.16 u. 8 C 8.16.

889 *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Streinz*, ZFWG 2013, 305, 310.

890 *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZFWG 2013, 91, 92.

von Interesse für das deutsche Glücksspielrecht sind die Vorabentscheidungen des EuGH auf Vorlage des BGH in der Rs. C-156/13 – „*digibet*“ sowie auf Vorlage des AG Sonthofen im Rahmen eines Strafverfahrens in der Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, zwei Entscheidungen zum österreichischen Glücksspielrecht, das für Lotterien und Ausspielungen sowie Online-Casinospiele ein Monopol vorsieht und für stationäre Casinos eine Beschränkung auf 12 Konzessionen, sowie zum französischen Monopol für Pferdewetten außerhalb von Rennbahnen – was Online-Pferdewetten mit einschließt.

### 1. Die Urteile in den Rechtssachen *Schindler*, *Läärä* und *Zenatti*

In der Rs. *Schindler*<sup>891</sup> zum britischen Verbot der Einfuhr ausländischer Lotterielose entschied der EuGH erstmals<sup>892</sup>, dass die Veranstalter sowie der Vertrieb von Glücksspielen unter die Dienstleistungsfreiheit fallen, und dass diese Tätigkeiten beschränkende Gesetze die Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen.<sup>893</sup> Allerdings sah er die Beschränkung in diesem Fall als gerechtfertigt an. Der EuGH führte aus, dass der Verbraucherschutz im Allgemeinen, der Spielerschutz im Besonderen sowie der Schutz der Sozialordnung zwingende Gründe des Allgemeininteresses sind, die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen können. Er verwies auf die sittlichen, religiösen oder kulturellen Erwägungen, die alle Mitgliedstaaten zu Glücksspielen anstellen, sowie auf die besondere Natur des Glücksspiels, insbes. die sozialschädlichen Folgen der Spielsucht und die Betrugsgefahr. Diese Besonderheiten würden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen, sofern sie nicht diskriminierend sind. I. Ü. sei nicht ohne Bedeutung, dass Glücksspiele zu Gemeinwohltätigkeiten wie den Sport, zu karitativen und kulturellen Projekten beitragen. Allerdings könne dieses Argument nicht allein als sachliche Rechtfertigung angesehen werden.<sup>894</sup>

In seinem Urteil in der Rs. *Läärä* u. a. zum finnischen Monopol für Geldspielautomaten<sup>895</sup> wiederholte der EuGH diese Rspr.<sup>896</sup> Er unterwarf die finnische Glücksspielregelung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und urteilte in deren Rahmen, dass allein der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem gewählt hat, als ein anderer Mitgliedstaat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Notwendigkeit und

---

891 EuGH, Urteil vom 24.03.1994, Rechtssache C-275/92 – „*Schindler*“ – Slg. 1994 I, S. 1078ff.

892 *Streinz*, ZfWG 2013, 305.

893 EuGH, Urteil vom 24.03.1994, Rechtssache C-275/92– „*Schindler*“ – Slg. 1994 I, S. 1086ff., Rn. 16–45.

894 EuGH, Urteil vom 24.03.1994, Rechtssache C-275/92– „*Schindler*“ – Slg. 1994 I, S. 1096f., Rn. 58–61.

895 EuGH, Urteil vom 21.09.1999, Rechtssache C-124/97 – „*Läärä*“ – Slg. 1999 I, S. 6104ff.

896 EuGH, Urteil vom 21.09.1999, Rechtssache C-124/97 – „*Läärä*“ – Slg. 1999 I, S. 6112f., Rn. 13f.

der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben kann. Deswegen bejahte er die Verhältnismäßigkeit des finnischen Geldspielautomatenmonopols.<sup>897</sup>

Diese Rspr. aus seinen Entscheidungen in den Rs. Schindler und Läärä wiederholte der EuGH in seinem Urteil in der Rs. Zenatti<sup>898</sup> zum italienischen Glücksspielrecht. Er fügte aber hinzu, dass die Beschränkung auch wirklich dem Ziel dienen muss die Gelegenheit zum Spiel zu vermindern sowie, dass die Finanzierung sozialer Aktivitäten nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der Beschränkung sein darf. Es sei Sache des nat. Gerichts zu überprüfen, ob die nat. Vorschriften angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten wirklich den angegebenen legitimen Zielen dienen und ob die Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.<sup>899</sup>

## 2. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen *Gambelli, Placanica und Costa/Cifone*

Zum italienischen Glücksspielrecht, das für die Teilnahme an der Veranstaltung von Glücksspielen einschließlich des Sammelns und Verwaltens von Wetten den Erhalt einer Konzession sowie einer polizeilichen Genehmigung voraussetzt, ergingen in den Jahren 2003, 2007 u. 2012 noch drei weitere Entscheidungen.<sup>900</sup> Die polizeiliche Genehmigung darf ausschließlich Konzessionsinhabern erteilt werden. Die Konzessionen wurden bis 2002 vom italienischen Olympischen Komitee für von diesem veranstaltete Sportwettkämpfe sowie vom italienischen Nationalverband zur Verbesserung der Pferderassen für Pferdewetten vergeben. Die Vergabe erfolgte im Wege einer Ausschreibung. Zur Gewährleistung einer transparenten Eigentumsstruktur waren börsennotierte Aktiengesellschaften von der Teilnahme an den Ausschreibungen ausgeschlossen.<sup>901</sup>

---

897 EuGH, Urteil vom 21.09.1999, Rechtssache C-124/97 – „Läärä“ – Slg. 1999 I, S. 6117f., Rn. 33ff.

898 EuGH, Urteil vom 21.10.1999, Rechtssache C-67/98 – „Zenatti“ – Slg. 1999 I, S. 7304ff.

899 EuGH, Urteil vom 21.10.1999, Rechtssache C-67/98 – „Zenatti“ – Slg. 1999 I, S. 7310f., Rn. 14f., 7314ff., Rn. 29–37.

900 EuGH, Urteil vom 06.11.2003, Rs. C-243/01 – „Gambelli u. a.“ – Slg. 2003 I S. 13081ff.; ders., Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „Placanica u. a.“ – Slg. 2007 I, S. 1932ff.; ders., Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10 u. C-77/10 – „Costa/Cifone“ – Slg. 2012 I, S. 80ff.

901 EuGH, Urteil vom 06.11.2003, Rs. C-243/01 – „Gambelli u. a.“ – Slg. 2003 I S. 13081 Rn. 7f.; Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „Placanica u. a.“ – Slg. 2007 I, S. 1936f. Rn. 4–8, S. 1938 Rn. 11–13; Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10 u. C-77/10 – „Costa/Cifone“ – Slg. 2012 I, S. 80ff. Rn. 3f. (Alle drei Urteile sind auch abrufbar unter curia.eu).

### a. Das Urteil in der Rechtssache Gambelli

Im Jahr 2000 wurden die strafrechtl. Sanktionen für die widerrechtliche Ausübung von Spieltätigkeiten auf diejenigen ausgeweitet, die das Sammeln oder die Annahme oder deren Erleichterung betreiben, auch wenn dies per Telefon oder per Datenübertragung aus dem Inland erfolgt und die Wetten im Ausland abgeschlossen werden. Herr Gambelli u. a. betrieb Datenübermittlungszentren. Die Staatsanwaltschaft sowie der Ermittlungsrichter beschuldigte sie im Ausgangsverfahren, über diese Datenübermittlungszentren beim Sammeln von Wetten des englischen Buchmachers Stanley International Betting Ltd. widerrechtlich mitgewirkt zu haben. Der Ermittlungsrichter ordnete eine Beschlagnahme an, wogegen die Beschuldigten Beschwerde einlegten. Das Beschwerdegericht setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH die Frage nach der Unionsrechtskonformität der neuen strafrechtl. Regelungen vor.<sup>902</sup> Dieser wiederholte zunächst seine Rspr. aus den Urteilen in den Rs. Schindler, Läärä und Zenatti. Dann führte er jedoch erstmals auch für die Glücksspielregulierung das Kohärenzkriterium an.<sup>903</sup> Der EuGH erläuterte, dass Beschränkungen der Spieltätigkeit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Spielausgaben gerechtfertigt sein können. Jedoch müssten die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit beitragen. Er urteilte weiter, dass die Behörden eines Mitgliedstaates im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheit zum Spiel zu verringern, sich nicht auf die öffentliche Sozialordnung berufen können, um Beschränkungen zu rechtfertigen, soweit sie selber die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Wetten oder sonstigen Glücksspielen teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen. Ob dies der Fall ist, müsse das nationale Gericht prüfen.<sup>904</sup>

### b. Das Urteil in den Rechtssachen Placanica unter anderem

Im Jahr 2002 erhielt die autonome Verwaltung der Staatsmonopole die Befugnis zur Konzessionsvergabe. Außerdem änderte die Reform die Teilnahmebedingungen für die Ausschreibungen derart, dass nun alle Gesellschaften unabhängig von ihrer Rechtsform daran teilnehmen können. Das italienische Olympische Komitee hatte 1998 1000 Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten auf von ihm veranstaltete Wettkämpfe vergeben. Für Pferdewetten wurden 1999 in einem Ausschreibungsverfahren nach altem Recht 671 neue Konzessionen für die Dauer von

---

902 EuGH, Urteil vom 06.11.2003, Rechtssache C-243/01 – „Gambelli“ – Slg. 2003 I S. 13081ff. Rn. 9–24.

903 Streinz, ZfWG 2013, 305, 308; Streinz/Kruis, NJW 2010, 3745, 3747.

904 EuGH, Urteil vom 06.11.2003, Rechtssache C-243/01 – „Gambelli“ – Slg. 2003 I S. 13098ff. Rn. 61–76.

sechs Jahren vergeben und 329 bereits bestehende Konzessionen verlängert. Alle diese Konzessionen verlängerte die autonome Verwaltung der Staatsmonopole 2005 bzw. 2006 um weitere sechs Jahre. Stanley konnte an den Ausschreibungsverfahren 1998 und 1999 nicht teilnehmen, weil sie zu einer börsennotierten Unternehmensgruppe gehörte. Die Herren Placanica und Sorricchio waren Betreiber von Datenübermittlungszentren („DUZ“), die vertraglich mit Stanley verbunden waren und für diese Wetten annahmen und übermittelten. Anträge auf die Erteilung einer polizeilichen Genehmigung zum Sammeln von Wetten dieser Herren waren unbeantwortet geblieben. Die Staatsanwaltschaft leitete ein Strafverfahren gegen Herrn Placanica ein. Die Herren Placanica und Sorricchio ihrerseits klagten gegen die Beschlagnahme von Räumlichkeiten und Geräten.<sup>905</sup>

Zuvor hatte der Corte suprema die cassazione in einem Urteil festgestellt, dass der italienische Gesetzgeber seit Jahren mit dem offensichtlichen Ziel, die Staatseinnahmen zu erhöhen, eine expansive Politik im Bereich der Sport- u. Pferdewetten verfolgte. Deswegen hätten die italienischen Rechtsvorschriften nicht mit den Zielen des Verbraucherschutzes, der Beschränkung der Spielleidenschaft der Verbraucher od. der Eindämmung des Angebots von Spielen gerechtfertigt werden können. Dagegen hätten die italienischen Regelungen tatsächlich das Ziel verfolgt, die Glücksspieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, um ihre Ausnutzung zu kriminellen Zwecken zu verhindern. Diese Ziele konnten nach der Auffassung des Corte suprema di cassazione die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen.<sup>906</sup>

Das italienische Strafgericht legte dem EuGH die Frage nach der Unionsrechtskonformität dieser Entscheidung sowie der Anwendbarkeit des italienischen Glücksspiel-Strafrechts auf die Fälle der Herren Placanica, Palazzese und Sorricchio in Anbetracht der Tatsachen vor, dass Stanley wegen ihrer Rechtsform nicht an der letzten Ausschreibung teilnehmen konnte und seit der Rechtsänderung noch keine neue Ausschreibung stattgefunden hatte.<sup>907</sup>

Auch in diesem Urteil wiederholte der EuGH zunächst seine Rechtsprechung aus den Urteilen Schindler, Läärä und Zenatti. Dann führte er aus, dass Beschränkungen der Anzahl der Konzessionsnehmer zwar grds. gerechtfertigt sein können, jedoch in jedem Fall dem Anliegen gerecht werden müssen, die Gelegenheit zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen. Nachdem der Corte suprema die cassazione festgestellt hatte, dass Italien eine expansive Glücksspielpolitik betrieb um die Staatseinnahmen zu erhöhen, und dass deswegen das italienische Glücksspielrecht nicht mit dem Ziel

---

905 EuGH, Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „Placanica u. a.“ – Slg. 2007 I, S. 1942ff. Rn. 18–26, 29.

906 EuGH, Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „Placanica u. a.“ – Slg. 2007 I, S. 1942ff. Rn. 16.

907 EuGH, Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „Placanica u. a.“ – Slg. 2007 I, S. 1942ff. Rn. 27–31.

der Spielsuchtprävention gerechtfertigt werden konnte, kam es auf das zweite Ziel der Kanalisierung der Spieleidenschaft in kontrollierte Bahnen an. Diesbzgl. urteilte der EuGH, dass eine Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor ohne weiteres mit dem Ziel in Einklang stehen kann, Spieler, die illegale Angebote nutzen, dazu zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Angeboten zu wechseln. Zur Erreichung dieses Ziels sei es erforderlich, dass die zugelassenen Betreiber eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu verbotenen Tätigkeiten bereitstellen, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsstechniken mit sich bringen könne. Ein Konzessionssystem könne unter diesen Umständen ein wirksamer Mechanismus sein, um die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel zu kontrollieren, der Ausnutzung dieser Tätigkeit zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen. Das italienische Gericht müsse prüfen, ob die italienische Regelung tatsächlich diesem Ziel entspricht.<sup>908</sup>

Außerdem entschied der EuGH, dass der völlige Ausschluss börsennotierter Kapitalgesellschaften von den Ausschreibeverfahren zur Erreichung des Ziels, eine Einbeziehung der im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer in kriminelle oder betrügerische Tätigkeiten zu unterbinden, nicht erforderlich und deswegen unverhältnismäßig war. Was die Folgen dieser Unionsrechtswidrigkeit angehe, so der EuGH, sei es Aufgabe des innerstaatlichen Rechts gewesen, Verfahrensmodalitäten vorzusehen, die den Schutz der den Wirtschaftsteilnehmern aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleistet. Diese Modalitäten dürften nicht weniger günstig ausgestaltet sein, als für entsprechende Sachverhalte innerstaatlicher Art (Äquivalenzgrundsatz) und dürften die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Sowohl eine Rücknahme und eine Neuverteilung der alten Konzessionen, als auch die Ausschreibung einer angemessenen Anzahl neuer Konzessionen könnten laut EuGH eine angemessene Lösung sein. Es sei jedoch festzustellen, dass in Ermangelung eines Verfahrens der Konzessionsvergabe, das auch den bei der letzten Ausschreibung rechtswidrig ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmern offenstand, der Umstand, dass sie keine Konzession besaßen, nicht zum Anlass für die Verhängung einer Sanktion gegen sie genommen werden durfte. Außerdem dürfe ein Mitgliedstaat keine strafrechtlichen Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsformalität (polizeiliche Genehmigung) verhängen, wenn er die Erfüllung dieser Formalität unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt oder vereitelt hat.<sup>909</sup>

---

908 EuGH, Urteil vom 06.03.2007, Rs. C-338/04, C-359/04 u. C-360/04 – „*Placanica u. a.*“ – Slg. 2007 I, S. 1952ff. Rn. 42–58.

909 EuGH, Urteil vom 06.03.2007, Rechtssache C-338/04, C-359/04 und C-360/04 – „*Placanica u. a.*“ – Slg. 2007 I, S. 1957ff. Rn. 59–71.

c. *Das Urteil in den Rechtssachen Costa und Cifone*

Durch das Dekret Bersani vom 04.07.2006 reformierte der italienische Gesetzgeber den Glücksspielsektor, um ihn an die Anforderungen des Unionsrechts anzupassen. Dieses Dekret regelte neue Modalitäten des Vertriebs von Glücksspielen zum einen bei anderen Ereignissen als Pferderennen und zum anderen bei Pferderennen. U. a. regelte es, dass neue Annahmestellen Mindestabstände zu Annahmestellen, für die bereits nach der Ausschreibung von 1999 eine Konzession vergeben wurde, einhalten müssen. Das Dekret wurde durch Ausschreibungsverfahren durchgeführt, die die Autonome Staatsmonopolverwaltung („AAMS“) 2006 eröffnete. Sie machte die neuen Ausschreibungen im ABl. d. EU bekannt. Als Frist für die Angebotsabgabe wurde der 20.10.2016 festgesetzt. Die Ausschreibungsunterlagen umfassten u.a. eine Leistungsbeschreibung mit acht Anhängen sowie einen Mustervertrag über die Konzession betreffende Glücksspiele mit Bezug auf andere Ereignisse als Pferderennen. Letzterer sah vor, dass die AAMS eine Konzession entziehen muss, „wenn der Konzessionär selbst oder durch eine mit ihm verbundene Gesellschaft – ungeachtet der Natur dieser Verbindung – auf italienischem Gebiet oder über Server, die sich außerhalb des Staatsgebietes befinden, Glücksspiele anbietet, die mit öff. Glücksspielen od. anderen von der AAMS verwalteten Glücksspielen od. nach italienischem Recht verbotenen Glücksspielen vergleichbar sind“. Der Entzug der Konzession führe zum Verfall der vom Konzessionär zugunsten der AAMS gestellten Bankgarantie.<sup>910</sup>

Mit Schreiben vom 21.09.2006 fragte Stanley die AAMS, ob das Geschäftsmodell der mit ihr verbundenen DÜZ als Verletzung der Grundsätze und Bestimmungen der Ausschreibungsunterlagen, insbes. d. genannten Regelung d. Mustervertrags betrachtet werde, so dass eine Teilnahme an den Verfahren und ihr etwaiger positiver Ausgang der Fortsetzung dieser Tätigkeit im Wege stehen könnten, und ob deren Fortsetzung einen Grund darstellen könnte, etwa vergebene Konzessionen zu widerrufen. Mit Schreiben vom 06.10.2006 antwortete die AAMS, die Teilnahme an den Ausschreibungen setze voraus, dass in Italien auf die Ausübung von grenzüberschreitenden Tätigkeiten verzichtet werde, u. bestätigte insbes., dass das neue System es den Bewerbern ermögliche, Vertriebsnetze aufzubauen, die auch landesweiten Charakter haben können. Jedoch würden „diese Netze naturgemäß dazu neigen, etwa vorhandene alte Netze zu ersetzen“. Mit Schreiben vom 10.10.2006 bat Stanley die AAMS, ihren Standpunkt zu überprüfen und die Ausschreibungsunterlagen, insbes. den Mustervertrag, dahin abzuändern, dass Stanley die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren ermöglicht werde, ohne auf ihre Dienstleistungsfreiheit verzichten zu müssen. Außerdem stellte Stanley weitere Fragen. Am 18.10.2006 wies die AAMS die Rückfragen von Stanley endgültig zurück, woraufhin Stanley beschloss, nicht an der Ausschreibung teilzunehmen. Diese wurde im Dezember 2006 mit der Vergabe von ca. 14.000 neuen Konzessionen abgeschlossen.<sup>911</sup>

---

910 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 1–19.

911 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 20–17.

Obwohl Stanley (mangels Beteiligung an der Ausschreibung) keine Konzession erhalten hatte, beantragten die Herren Costa und Cifone für die Ausübung ihrer Tätigkeit als DÜZ-Betreiber eine polizeiliche Genehmigung. Daraufhin führte die Polizei von Rom im DÜZ von Herrn Costa Kontrollen durch und stellte fest, dass wegen der Annahme von Sportwetten ohne Konzession und polizeiliche Genehmigung das Vergehen der unlauteren Wetttätigkeit erfüllt sei. Jedoch sprach der Ermittlungsrichter vom Tribunale di Roma Herrn Costa wegen Unionsrechtswidrigkeit der italienischen Strafnorm von diesem Vorwurf frei. Hiergegen erhob die Staatsanwaltschaft Kassazionsbeschwerde. Ferner stellte ein Konzessionsinhaber eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft des Tribunale di Trani (Provinz Bari) u. a. gegen Herrn Cifone wegen des Vergehens der unerlaubten Wetttätigkeit. Die Finanzpolizei Molfetta beschlagnahmte die Geräte u. Räumlichkeiten des DÜZ von Herrn Cifone. Die Staatsanwaltschaft bestätigte die Rechtmäßigkeit dieser Beschlagnahme und beantragte beim Ermittlungsrichter des Tribunale di Trani, die vorläufige Beschlagnahme der Räumlichkeiten und Geräte aller Beschuldigten – u.a. d. Herrn Cifone – im Strafverfahren anzuordnen. Letzterer gab dem Antrag statt. Das tribunale del riesame die Bari bestätigte diese Entscheidung. Gegen diesen Beschluss legte Herr Cifone Kassationsbeschwerde ein.<sup>912</sup>

Sowohl in d. Rs. Costa, als auch in d. Rs. Cifone stellte der Corte Suprema die Cassazione Auslegungszweifel hinsichtlich der Reichweite der Niederlassungs- u. Dienstleistungsfreiheit sowie die Möglichkeit einer Verletzung dieser durch die italienischen Vorschriften fest. Es setzte daher beide Verfahren aus, und fragte den EuGH, ob besagte Freiheiten derart auszulegen sind, dass die neue Ausschreibung den unionsrechtswidrigen Ausschlusses von Wirtschaftsteilnehmern wie Stanley von der Ausschreibung 1999 aufgrund der Beschränkungen im Dekret Bersani – insbes. wg. d. Abstandsgebots – und im Mustervertrag nicht wirksam korrigieren konnte.<sup>913</sup>

Hinsichtlich des Abstandsgebots im Dekret Bersani antwortete der EuGH, dass die Dienst- u. Niederlassungsfreiheit sowie die Grundsätze der Effektivität u. Gleichbehandlung in der Tat dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat, der unionsrechtswidrig eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern von der Vergabe von Konzessionen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgeschlossen hat und diesen Verstoß durch Ausschreibung einer großen Zahl neuer Konzessionen beheben will, verbieten, die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen u.a. durch das Vorschreiben von Mindestabständen zwischen den Einrichtungen der neuen Konzessionäre und denen der bestehenden Betreiber zu schützen. Er wies auf seine Rspr. aus dem Placanica-Urteil hin, wonach es Aufgabe des innerstaatlichen Rechts ist, Verfahrensmodalitäten vorzusehen, die den Schutz der Rechte der rechtswidrig von der ersten Ausschreibung

---

912 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 28–37.

913 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 38–40 u. 47–49.



ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer gewährleisten. Diese dürften nicht weniger günstig ausgestaltet sein, als für entsprechende Sachverhalte innerstaatlicher Art (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz). Diese Voraussetzungen seien nicht gewahrt, wenn die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen durch innerstaatliche Rechtsvorschriften geschützt werden. Bereits der Umstand, dass die bestehenden Betreiber einige Jahre früher, als die rechtswidrig ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer ihre Tätigkeit aufnehmen und sich auf dem Markt etablieren konnten, verschaffe ihnen einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil. Ihnen gegenüber den neuen Konzessionären zusätzliche Wettbewerbsvorteile einzuräumen, habe zur Folge, dass die Wirkungen des rechtswidrigen Ausschlusses dieser neuen Konzessionäre von der Ausschreibung von 1999 aufrechterhalten und verstärkt würden. Dies stelle eine weitere Verletzung der Dienst- und Niederlassungsfreiheit sowie des Grundsatzes der Gleichbehandlung dar. Eine solche Maßnahme erschwere außerdem rechtswidrig von der Ausschreibung 1999 ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmern übermäßig die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte, so dass sie nicht dem Effektivitätsgrundsatz genüge.<sup>914</sup>

Der EuGH urteilte, dass die Konzessionsvergabe auf obj., nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen muss, damit der Ermessensausübung Grenzen gesetzt werden. Der Grundsatz der Gleichbehandlung verlange i. Ü., dass alle potenziellen Bieter die gleichen Chancen haben. Somit impliziere er, dass sie denselben Bedingungen unterliegen. Das Abstandsgebot bewirke, dass die von den bereits etablierten Betreibern erworbenen Geschäftspositionen zum Nachteil der neuen Konzessionäre geschützt sind und sich letztere an Orten niederlassen müssten, die geschäftlich weniger interessant sind, als die der etablierten Betreiber. Es bedeute somit eine Diskriminierung der von der Ausschreibung 1999 ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer. Hinsichtlich einer etwaigen Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung könnten nach st. Rspr. wirtschaftliche Gründe wie das Ziel, den Konzessionären von 1999 Kontinuität, finanzielle Stabilität und angemessene Renditen aus den getätigten Investitionen zu gewährleisten, nicht als zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die eine Beschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen könnten, anerkannt werden.<sup>915</sup>

I. Ü. könne sich die italienische Regierung unter den Umständen des Ausgangsverfahrens nicht mit Erfolg auf das angeführte Ziel berufen, durch eine gleichmäßige Verteilung der Annahmestellen für Glücksspiele auf das Staatsgebiet solle ein Überangebot für die in der Nähe der Annahmestellen wohnenden und ein Ausweichen der an schlechter versorgten Orten lebenden Verbraucher auf illegale

---

914 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 50–55 u. 66.

915 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 56–59.

Angebote verhindert werden. Der italienische Glücksspielsektor sei lange Zeit durch eine expansive Politik gekennzeichnet gewesen, die mit dem Ziel einer Erhöhung der Staatseinnahmen betrieben wurde. Vor diesem Hintergrund könne weder das Ziel einer Beschränkung der Spieleidenschaft der Verbraucher, noch das einer Eindämmung des Spielangebots als Rechtfertigung dienen. Der EuGH wiederholte, dass die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Beschränkungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen, und dass eine Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn die eingesetzten Mittel kohärent und systematisch sind. Die Mindestabstandsregelung gelte aber ausschließlich für neue Konzessionäre, nicht für die bereits etablierten. Somit käme, selbst wenn ein Mindestabstandsgebot zwischen Annahmestellen als solches gerechtfertigt sein könnte, eine Anwendung einer solchen Beschränkung unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens, wo sie nur die neuen Konzessionäre benachteiligt, nicht in Betracht.<sup>916</sup>

Hinsichtlich des Mustervertrags bemängelte der EuGH die fehlende Transparenz der Regelungen. Das Unionsrecht verlange, dass die Bedingungen und Modalitäten eines Vergabeverfahrens sowie eines Konzessionsentzugs klar, genau und eindeutig formuliert sind. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebiete ferner, dass Rechtsvorschriften v.a. dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können, klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen vorhersehbar sind. Dies sei bei den Regelungen des Mustervertrags selbst im Lichte der von der AAMS auf Anfrage von Stanley gelieferten zusätzlichen Erläuterungen nicht der Fall. Einem Wirtschaftsteilnehmer wie Stanley können nicht vorgeworfen werden, auf eine Bewerbung um eine Konzession angesichts fehlender Rechtssicherheit verzichtet zu haben, solange hinsichtlich der Vereinbarkeit seiner Arbeitsweise mit den Bestimmungen des bei der Konzessionsvergabe zu unterzeichnenden Vertrags Unklarheiten bestanden. Soweit ein solcher Wirtschaftsteilnehmer von einer vorherigen Ausschreibung unionsrechtswidrig ausgeschlossen war, sei davon auszugehen, dass dieser Ausschluss durch die neue Ausschreibung nicht wirksam behoben wurde. Soweit keine wirksame Behebung des Ausschlusses stattfand, seien die Dienst- und Niederlassungsfreiheit außerdem dahin auszulegen, dass sie Sanktionen wegen des Sammelns von Wetten ohne Konzession oder polizeilicher Genehmigung gegen Personen, die an den unionsrechtswidrig ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer gebunden sind, entgegenstehen.<sup>917</sup>

---

916 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 60–65.

917 EuGH, Urteil vom 16.02.2012, Rs. C-72/10, u. C-77/10 – „Costa u. Cifone“ – Rn. 67–92.

### 3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*

In dieser Entscheidung beurteilte der EuGH das portugiesische Glücksspielmonopol zugunsten von Santa Casa, welches insbes. auch den Onlinevertrieb von Glücksspielen umfasst, als unionsrechtskonform.<sup>918</sup>

In Portugal darf seit 1783 ausschließlich die Santa Casa Lotterien, Lottospiele und Sportwetten veranstalten. Die Einführung, Veranstaltung sowie der Betrieb der von Santa Casa angebotenen Glücksspiele wird durch eine gesetzesvertretende Verordnung der portugiesischen Regierung geregelt. Seit 2003 darf Santa Casa die von ihr veranstalteten Glücksspiele auch auf elektronischem Weg, v. a. über das Internet anbieten. Santa Casa ist eine „gemeinnützige jur. Person im administrativen Bereich“. Ihre Verwaltungsorgane werden durch die Regierung ernannt und überwacht. Sie hat die Befugnis Ordnungswidrigkeiten im Glücksspielsektor zu ahnden. Ordnungswidrig handelt insbes., wer gegen das Monopol von Santa Casa zum elektronischen Vertrieb von Glücksspielen verstößt. Bwin ist eine Anbieterin diverser Glücksspiele, u. a. von Sportwetten, insbes. von solchen auf Begegnungen der portugiesischen Fußballmeisterschaft mit Sitz u. Genehmigung in Gibraltar. Die portugiesische Fußballliga ist ein gemeinnütziger Verein. Diese hat mit Bwin 2005 einen Sponsorenvertrag abgeschlossen, in dem die Liga Bwin für vier Spielzeiten zum institutionellen Hauptsponsor ernannt hat. Santa Casa erließ Bußgeldbescheide sowohl gegen die Liga, als auch gegen Bwin wegen der Förderung von und Werbung für in Portugal unerlaubtem Glücksspiel. Beide Adressatinnen klagten gegen die Bescheide. Das portugiesische Strafgericht erster Instanz setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH die Frage nach der Unionsrechtskonformität des portugiesischen Glücksspielmonopols, auch für den Internetvertrieb, zugunsten von Santa Casa vor.<sup>919</sup>

Zunächst wiederholte der EuGH seine Rspr. aus seinen bisherigen, unter Nr. 1 bis 3 besprochenen Urteilen zum Glücksspielrecht.<sup>920</sup> Sodann erläuterte er, dass nach Angaben der portugiesischen Regierung sowie von Santa Casa das mit der nationalen Regelung verfolgte Ziel hauptsächlich in der Bekämpfung der Kriminalität, insbes. im Schutz der Spielteilnehmer vor Betrug durch die Anbieter besteht. Die Bekämpfung der Kriminalität könne ein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein, der geeignet ist, Beschränkungen hinsichtlich der Wirtschaftsteilnehmer zu

---

918 EuGH, Urteil vom 08.09.2009, Rechtssache C-42/07, abrufbar unter [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

919 EuGH, Urteil vom 08.09.2009 in der Rs. C-42/07 – „*Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*“, Rn. 3–28.

920 EuGH, Urteil vom 08.09.2009 in der Rs. C-42/07 – „*Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*“, Rn. 56–61.

rechtfertigen, denen es gestattet ist, Dienstleistungen im Glücksspielsektor anzubieten. Glücksspiele würden in Anbetracht der Höhe der Beträge, die mit ihnen eingenommen werden können, und der Gewinne, die sie den Spielern bieten können, eine erhöhte Gefahr von Betrug und anderen Straftaten bergen. Der EuGH erkannte an, dass eine begrenzte Erlaubnis von Spielen im Rahmen eines Ausschließlichkeitsrechts den Vorteil bietet, den Spielbetrieb in kontrollierte Bahnen zu lenken und die Gefahren eines auf Betrug und andere Straftaten ausgerichteten Spielbetriebs auszuschalten. Die Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten für den Betrieb von Glücksspielen über das Internet an einen einzigen, einer engen Überwachung durch die öff. Gewalt unterliegenden Wirtschaftsteilnehmer wie Santa Casa könne es unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens ermöglichen, den Betrieb dieser Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken. Sie sei geeignet, die Verbraucher vor Betrug durch Anbieter zu schützen. Der EuGH stellte fest, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Glücksspiele nicht harmonisiert ist. Er urteilte, dass ein Mitgliedstaat deshalb die Auffassung vertreten darf, dass die Rechtmäßigkeit des Online-Glücksspielangebots eines Wirtschaftsteilnehmers wie Bwin in dem Mitgliedstaat seiner Niederlassung, die dort geltenden rechtl. Anforderungen sowie die Kontrollen durch die dort zuständigen Behörden nicht als hinreichende Garantie für den Schutz der nationalen Verbraucher vor den Gefahren des Betrugs und anderer Straftaten angesehen werden können. Es seien die Schwierigkeiten zu berücksichtigen, denen sich die Behörden des ersten Mitgliedstaats in einem solchen Fall bei der Beurteilung der Qualität und Redlichkeit der Anbieter bei der Ausübung ihres Gewerbes gegenüber sehen können. Außerdem würden Glücksspiele über das Internet, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen Verbraucher und Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden. Hieraus ergebe sich, dass das portugiesische Monopol in Anbetracht der Besonderheiten, die mit dem Anbieten von Glücksspielen über das Internet verbunden sind, sowie durch das Ziel der Bekämpfung von Betrug und anderen Straftaten als gerechtfertigt angesehen werden könne.<sup>921</sup>

#### 4. *Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den Rechtssachen Ladbrokes/Niederlande und Betfair/Minister van Justitie sowie Otto Sjöberg, Anders Gerdin*

In diesen Entscheidungen wiederholte der EuGH im Wesentlichen seine Rechtsprechung aus den unter 1. bis 3. besprochenen Urteilen.

---

921 EuGH, Urteil vom 08.09.2009 in der Rs. C-42/07 – „*Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*“, Rn. 62–73.

Die beiden Entscheidungen vom 03.06.2010 in den Rs. Ladbrokes/Niederlande und Betfair/Minister van Justitie<sup>922</sup> ergingen zum niederländischen Glücksspielmonopol. In beiden Urteilen entschied der EuGH, dass Art. 56 AEUV in Anbetracht der Besonderheiten des Glücksspielrechts dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaates nicht entgegensteht, die die Veranstaltung und die Förderung von Glücksspielen einer Ausschließlichkeitsregelung zugunsten eines einzigen Veranstalters unterwirft. Dies gelte auch dann, wenn die fragliche Regelung es allen anderen – auch den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen – Veranstaltern untersagt, im Hoheitsgebiete des erstgenannten Mitgliedstaats von dieser Regelung erfasste Dienstleistungen über das Internet anzubieten.<sup>923</sup>

In seiner Entscheidung zu der Rs. Ladbrokes/Niederlande<sup>924</sup> urteilte der EuGH darüber hinaus, dass bei einer nat. Regelung wie dem niederländischen Glücksspielmonopol, die die Eindämmung der Spielsucht sowie die Betrugsbekämpfung bezweckt und wirksam zur Erreichung dieser Ziele beiträgt, davon ausgegangen werden kann, dass sie die Wetttätigkeit in kohärenter und systematischer Weise begrenzt. Dies obwohl der oder die Inhaber einer ausschließlichen Erlaubnis berechtigt sind, ihr Angebot auf dem Markt durch die Einführung neuer Spiele und durch Werbung attraktiver zu machen. Wie schon in seinem Placanica-Urteil führte der EuGH aus, eine Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor könne durchaus mit dem Ziel in Einklang stehen, Spieler, die illegale Angebote nutzen, zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Angeboten zu wechseln. Zur Erreichung dieses Ziels sei erforderlich, dass die zugelassenen Veranstalter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitstellen, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsstechniken mit sich bringen könne. Das Ziel, die Verbraucher vor der Spielsucht zu schützen, sei jedoch grds. schwer mit einer Politik der Expansion von Glücksspielen vereinbar, die insbes. durch die Schaffung neuer Spiele und die Werbung für sie gekennzeichnet ist. Daher könne eine solche Politik nur dann als kohärent angesehen werden, wenn die rechtswidrigen Tätigkeiten einen erheblichen Umfang haben und die erlassenen Maßnahmen darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmäßige Bahnen zu lenken. Es müsse das richtige Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Erfordernis einer kontrollierten Expansion der zugelassenen Glücksspiele, um das Glücksspielangebot für die Öffentlichkeit attraktiv zu machen, und der Notwendigkeit, die Spielsucht der Verbraucher soweit wie möglich zu verringern. Es sei Sache des vorlegenden Gerichts zu prüfen, ob die illegalen Spieltätigkeiten im betreffenden Mitgliedstaat ein Problem darstellen, dem eine Expansion der zugelassenen und regulierten

---

922 Rechtssachen C-258/08 und C-203/08.

923 EuGH, Urteile vom 03.06.2010 in den Rechtssachen C-258/08 und C-203/08, Leitsätze und Rn. 51–58 (Rs. C-258/08) bzw. Rn. 22–37 (Rs. C-203/08).

924 Rechtssache C-258/08, EuZW 2010, 593ff.

Tätigkeiten abhelfen kann, und ob diese Expansion nicht einen Umfang hat, der sie mit dem Ziel der Eindämmung der Spielsucht unvereinbar macht.<sup>925</sup>

Bei Anwendung einer mit Art. 56 AEUV vereinbaren mitgliedstaatlichen Regelung über Glücksspiele sei das nationale Gericht nicht verpflichtet, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Durchführungsmaßnahme, die die Einhaltung der Regelung sicherstellen soll, zur Erreichung der mit dieser verfolgten Ziele geeignet ist und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Dies gelte, sofern die fragliche Maßnahme unerlässlich ist, um die praktische Wirksamkeit dieser Regelung sicherzustellen, und sie keine zusätzlichen Beschränkungen gegenüber denjenigen enthält, die sich aus dieser Regelung ergeben.<sup>926</sup>

In der Entscheidung *Betfair/Minister van Justitie*<sup>927</sup> urteilte der EuGH ferner, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung und das daraus folgende Transparenzgebot in Verfahren zur Erteilung und zur Verlängerung der Zulassung zu Gunsten eines einzigen Veranstalters im Glücksspielbereich nur in zwei Fällen gelten. Nämlich nur dann, wenn es sich nicht um einen öff. Veranstalter handelt, der hinsichtlich seiner Leitung unmittelbar staatlicher Aufsicht unterliegt, und auch nicht um einen priv. Veranstalter, dessen Tätigkeit die Behörden genau überwachen können.<sup>928</sup>

Das Urteil in Sachen *Otto Sjöberg und Anders Gerdin*<sup>929</sup> erging zum schwedischen Verbot der inländischen Förderung von Glücksspielen, die von privaten Anbietern in anderen Mitgliedstaaten zu Erwerbszwecken veranstaltet werden. Der EuGH urteilte, dass die Dienstleistungsfreiheit nat. Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, die Glücksspiele einem System von ausschließlichen Rechten unterstellen, und an die Bevölkerung dieses Mitgliedstaats gerichtete Werbung für Glücksspiele verbieten, die von priv. Anbietern in anderen Mitgliedstaaten zu Erwerbszwecken veranstaltet werden, aber im Inland nicht genehmigt sind. Allerdings müsse die Werbung für Glücksspiele, die im Inland ohne Genehmigung veranstaltet werden, genauso bestraft werden, wie Glücksspiele, die im Ausland veranstaltet werden.

## 5. Das Urteil in der Rechtssache *Carmen Media*

Mit diesem Urteil<sup>930</sup> entschied der EuGH, dass Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen ist, dass die Errichtung eines regionalen staatlichen Monopols auf Sportwetten und Lotterien, welches das Ziel verfolgt, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das

---

925 EuGH, Urteil vom 03.06.2010, Rechtssache C-258/08 – „*Ladbrokes/Niederlande*“ – Leitsatz und Rn. 25, 30, 32, EuZW 2010, 593, 594f.

926 EuGH, Urteil vom 03.06.2010, Rechtssache C-258/08 – „*Ladbrokes/Niederlande*“ – Leitsatz und Rn. 39–50, EuZW 2010, 593, 595f.

927 Rechtssache C-203/08, MMR 2010, 850ff.

928 EuGH, Urteil vom 03.06.2010, Rechtssache C-203/08 – „*Betfair/Minister van Justitie*“ – Leitsatz und Rn. 38–62, MMR 2010, 850, 852f.

929 EuGH, Urteil vom 08.07.2010, Rechtssache C-447, 448/08, NVwZ 2010, 1088ff.

930 vom 08.09.2010 in der Rechtssache C-46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 840ff., zum deutschen Sportwettenmonopol.

Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, grds. unionsrechtskonform ist. Das nat. Gericht könne allerdings berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben, dass ein solches Monopol nicht geeignet ist, die Erreichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels dadurch zu gewährleisten, dass es dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, wenn es sowohl feststellt, dass andere Arten von Glücksspielen von priv. Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen, als auch, dass in Bezug auf andere Arten von Glücksspiel, die nicht unter das Monopol fallen und zudem ein höheres Suchtpotential aufweisen, die zuständigen Behörden eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung betreiben, um insbes. die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren. Der EuGH urteilte, dass es unerheblich ist, dass die Glücksspiele, die Gegenstand des Monopols sind, in die Zuständigkeit der Länder fallen, während für die anderen Arten von Glücksspiel der Bund zuständig ist.

Der EuGH führte in diesem Urteil aus, dass Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen ist, dass eine mitgliedstaatliche Regelung, nach der das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen einer vorherigen behördlichen Erlaubnis bedarf, als eine in den freien Dienstleistungsverkehr eingreifende Regelung nur dann den Anforderungen dieser Bestimmung genügen kann, wenn sie auf obj., nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht. Diese Kriterien müssen der Ermessensausübung durch die nat. Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgen kann. Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offen stehen. Außerdem urteilte der EuGH in diesem Fall, dass Art. 56 AEUV dahin gehend auszulegen ist, dass eine nat. Regelung, die das Veranstalten und Vermitteln von Glücksspielen im Internet untersagt, um übermäßige Ausgaben für das Spielen zu vermeiden, die Spielsucht zu bekämpfen und die Jugendlichen zu schützen, grds. als zur Verfolgung solcher legitimer Ziele geeignet angesehen werden kann. Dies auch dann, wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt.<sup>931</sup>

In diesem Fall hatte das Innenministerium SH den Erlaubnisantrag der Carmen Media Group Ltd. (nachfolgend als „*Carmen Media*“ bezeichnet) für das Anbieten von Sportwetten in SH über das Internet abgelehnt. Carmen Media hat ihren Sitz in Gibraltar, das ihr außerdem eine Lizenz zur Vermarktung von Sportwetten im Ausland erteilt hat. Das VG SH hatte Zweifel an der Europarechtskonformität des Sportwettenmonopols des GlüStV 2008, des repressiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt ohne Rechtsanspruch auf deren Erteilung in § 4 Abs. 1 GlüStV 2008 sowie des Internetverbots in § 4 Abs. 4 GlüStV 2008. Außerdem bezweifelte es die Europarechtskonformität der Übergangsregelung d. § 25 Abs. 6 GlüStV 2008. Hiernach

---

931 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 840f., NVwZ 2010, 1422, Leitsätze.

konnten die Länder befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV 2008 die Veranstaltung und Vermittlung von Lotterien im Internet erlauben, wenn keine zwingenden Versagungsgründe entgegenstanden.<sup>932</sup>

Der EuGH urteilte zunächst, dass jeder Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet sich ein Wettangebot erstreckt, das ein Veranstalter über das Internet abgibt, die Befugnis behält, diesem die Beachtung der in seinen einschlägigen Regelungen aufgestellten Beschränkungen vorzuschreiben, sofern diese Beschränkungen, insbes. in Bezug auf ihre Diskriminierungsfreiheit und ihre Verhältnismäßigkeit, den Anforderungen des Unionsrechts genügen. Er führte aus, dass der Spielerschutz, der Verbraucherschutz und der Schutz der Sozialordnung zu den zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gehören, die Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können. Es sei Sache jedes Mitgliedstaats zu beurteilen, ob es erforderlich ist, Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollen vorzusehen. Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahme seien allein im Hinblick auf die verfolgten Ziele und das von den betreffenden nationalen Stellen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.<sup>933</sup>

Der EuGH urteilte, dass Beschränkungen der Spieltätigkeit, die auf Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben sowie die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der Sozialordnung vorzubeugen, nur insoweit gerechtfertigt sein können, als sie geeignet sind, die Verwirklichung der genannten Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wetttätigkeit in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Er führte aus, dass es feststeht, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen. Daher könne der Umstand, dass einige Arten von Glücksspielen einem staatl. Monopol und andere einer Regelung unterliegen, nach der priv. Veranstalter eine Erlaubnis benötigen, für sich genommen nicht dazu führen, dass das Monopol seine Rechtfertigung verliert. Derart divergierende rechtliche Regelungen änderten als solche nichts an der Eignung eines staatl. Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Spielausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen. Der EuGH hob sodann aber nochmals hervor, dass sich aus seiner Rspr. auch ergibt, dass die Errichtung einer mit dem Ziel der Spielsuchtbekämpfung begründeten Beschränkung der Grundfreiheiten nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn die entsprechende restriktive Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Er stellte klar, dass es den nat. Gerichten obliegt, sich im Lichte insbes.

---

932 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 841, Sachverhaltsdarstellung.

933 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 841f., NVwZ 2010, 1422f., Rn. 39–46, 58.



der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden Regelung zu vergewissern, dass sie tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern sowie die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Der EuGH stellte aber klar, dass die Behörden eines Mitgliedstaates sich nicht auf die öff. Sozialordnung mit der aus ihr folgenden Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, berufen können, um restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen, soweit sie den Verbrauchern Anreize geben und sie dazu ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse Einnahmen daraus zufließen. Der EuGH verwies auf die Feststellungen der nat. Gerichte zu der Politik der Angebotsausweitung bei Casino- und Automaten Spielen sowie die erheblichen Lockerungen diesbzgl. durch die fünfte Novelle der SpielV, obwohl diese Spiele ein höheres Suchtpotential aufweisen, als Sportwetten und Lotterien. Er urteilte, dass der Umstand, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf nicht dem staatl. Monopol unterfallende Glücksspiele eine Politik betreiben oder dulden, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Gelegenheiten zum Spielen zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, zur Folge hat, dass das der Errichtung des Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Spielausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann. Es könne im Hinblick auf die Grundfreiheiten nicht mehr gerechtfertigt werden.<sup>934</sup>

Der EuGH erläuterte, dass, was den Umstand betrifft, dass die verschiedenen Glücksspiele zum Teil in die Zuständigkeit der Länder und zum Teil in die Zuständigkeit des Bundes fallen, sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung seiner aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen. Die interne Zuständigkeitsverteilung innerhalb eines Mitgliedstaates, namentlich zwischen zentralen, regionalen und lokalen Behörden, könne ihn nicht davon entbinden, den genannten Verpflichtungen nachzukommen. Der EuGH erklärte, dass in einem solchen Fall die Behörden des betreffenden Bundeslandes und die Bundesbehörden dementsprechend gemeinsam die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland erfüllen müssen, nicht gegen die Dienstleistungsfreiheit zu verstoßen. Die verschiedenen Behörden müssten die Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten koordinieren, soweit die Beachtung des Unionsrechts dies erfordert. Das Unionsrecht stehe aber einer internen Zuständigkeitsverteilung, nach der für bestimmte Glücksspiele die Länder zuständig sind, und für andere der Bund, nicht entgegen.<sup>935</sup>

Ferner führte der EuGH aus, dass es den Mitgliedstaaten frei stehe, eine Erlaubnisregelung zu schaffen und dabei die Zahl der zugelassenen Veranstalter zu

---

934 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, NVwZ 2010, 1424f., Rn. 55–68.

935 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, NVwZ 2010, 1425, Rn. 69f.

beschränken. Die Beschränkungen müssen aber den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen. Sie dürfen den Grundfreiheiten nicht ihre praktische Wirksamkeit nehmen. Deshalb entschied der EuGH, dass ein System der vorherigen behördlichen Erlaubnis, um trotz des Eingriffs in eine Grundfreiheit gerechtfertigt zu sein, auf obj., nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen muss, die der Ermessensausübung durch die nat. Behörden Grenzen setzen, damit diese nicht willkürlich erfolgt. Außerdem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, ein effektiver gerichtlicher Rechtsbehelf offenstehen. Es sei Sache des nat. Gerichts zu prüfen, ob die in Frage stehenden Vorschriften diesen Anforderungen gerecht werden.<sup>936</sup>

Der Gerichtshof erkannte an, dass eine mitgliedstaatliche Maßnahme, mit der die Ausübung einer bestimmten Form von Glücksspielen oder deren Vertrieb über bestimmte Vertriebskanäle verboten wird, mit zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann. Er vertrat die Auffassung, dass über das Internet angebotene Glücksspiele, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen Verbraucher und Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden. Desgleichen könnten sich die Besonderheiten des Angebots von Internetglücksspielen als Quelle von – verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten – anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher erweisen, insbes. von Jugendlichen und suchtgefährdeten Personen. Der besonders leichte und ständige Zugang zu den Online-Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen internationalen Angebots in einem Umfeld, das durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, stellen nach Meinung des EuGH Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßigen Spielausgaben begünstigen. Aus diesem Grund könnten diese Faktoren nach Ansicht des EuGH dazu beitragen, die mit übermäßigen Spielausgaben verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen zu vergrößern. Deswegen urteilte der EuGH, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grds. als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben und der Spielsuchtbekämpfung sowie des Jugendschutzes zu verfolgen. Dies auch dann, wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt.<sup>937</sup>

---

936 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 842f., Rn. 72–89.

937 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 843, Rn. 91–105.

## 6. Das Urteil in der Rechtssache *Markus Stoß*

In diesem Urteil<sup>938</sup> entschied der EuGH, dass ein Mitgliedstaat, um ein staatl. Monopol auf Sportwetten und Lotterien mit dem Ziel rechtfertigen zu können, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, nicht unbedingt in der Lage sein muss, eine vor Erlass dieser Maßnahme durchgeführte Untersuchung vorzulegen, die ihre Verhältnismäßigkeit belegt. Außerdem urteilte der EuGH, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein solches Monopol einem Erlaubnisssystem vorzieht, nach dem priv. Veranstalter die Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen einer Regelung ohne Ausschließlichkeitscharakter gestattet würde, dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen kann. Dies soweit unter dem Aspekt des Ziels eines hohen Verbraucherschutzniveaus die Errichtung des Monopols mit der Einführung eines normativen Rahmens einhergeht. Dieser muss dafür sorgen, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, ein solches Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist sowie einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt, in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen. Schwierigkeiten der zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats, die Beachtung des Monopols durch im Ausland ansässige Veranstalter von Spielen und Wetten sicherzustellen, die unter Verstoß gegen das Monopol Wetten mit Personen im örtlichen Zuständigkeitsbereich dieser Behörden über das Internet abschließen, führten nicht zu einer Beeinträchtigung der Vereinbarkeit eines solchen Monopols mit den Grundfreiheiten. Außerdem urteilte der EuGH, dass ein nat. Gericht beim Vorliegen bestimmter Indizien berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben kann, ein Monopol sei nicht geeignet, die Erreichung der mit seiner Errichtung verfolgten Ziele der Spielsuchtbekämpfung und Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben durch eine Verringerung der Gelegenheiten zum Spiel sowie eine kohärente und systematische Begrenzung der Tätigkeiten in diesem Bereich zu gewährleisten.

Das erste Indiz für berechtigte Zweifel an dieser Eignung des Monopols ist die mangelnde Begrenzung der Werbemaßnahmen des Inhabers dieses Monopols für andere, ebenfalls von ihm angebotene Arten von Glücksspielen. Solche Werbemaßnahmen müssen sich auf das beschränken, was erforderlich ist, um die Verbraucher zum Angebot des Monopolinhabers hinzulenken und sie damit von anderen, nicht genehmigten Zugangskanälen von Spielen wegzuführen. Zielen sie hingegen darauf ab, den Spieltrieb der Verbraucher zu fördern und sie zwecks Maximierung der aus den entsprechenden Tätigkeiten erwarteten Einnahmen zu aktiver Teilnahme am Spiel zu stimulieren, entfällt die Eignung des Monopols zur Erreichung der mit seiner Errichtung verfolgten Ziele der Spielsuchtbekämpfung und Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben.

Auch der Umstand, dass andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern betrieben werden dürfen, die über eine Erlaubnis verfügen, lässt die Eignung

---

938 vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07, NVwZ 2010, 1409ff.

des Monopols zur Zielerreichung fraglich erscheinen. Dies umso mehr, wenn die nicht unter das Monopol fallenden Glücksspielarten ein höheres Suchtpotential aufweisen, als die dem Monopol unterliegenden Spiele. Dulden oder betreiben die zuständigen Behörden zudem hinsichtlich dieser Glücksspielarten eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeiten geeignete Politik der Angebotserweiterung, um insbes. die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu maximieren, entfällt die Eignung des Monopols zur Zielerreichung.

Schließlich stellte der EuGH noch fest, dass die Art. 49 u. 56 AEUV dahingehend auszulegen sind, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Umstand, dass ein Veranstalter in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, über eine Erlaubnis für das Anbieten von Glücksspielen verfügt, es einem anderen Mitgliedstaat nicht verwehrt, unter Beachtung der Anforderungen des Unionsrechts die Möglichkeit für solche Veranstalter, derartige Dienstleistungen den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet anzubieten, vom Besitz einer von seinen eigenen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen.<sup>939</sup>

Die Kläger der Ausgangsverfahren betrieben Geschäftslokale, in denen sie u. a. Sportwetten vermittelten. Sie taten dies für Rechnung österreichischer, britischer und maltesischer Sportwettenanbieter, die jeweils über eine Lizenz der für sie zuständigen Behörden zur Veranstaltung von Sportwetten verfügten. Die für die Geschäftslokale der Kläger zuständigen deutschen Ordnungsbehörden erließen Bescheide, in denen sie den Klägern untersagten, in ihren Geschäftslokalen Sportwetten für andere als die staatlichen Monopolveranstalter abzuschließen, dafür zu werben, oder Einrichtungen für den Abschluss solcher Wetten und die Werbung dafür bereit zu stellen. Gegen diese Verfügungen erhoben die Kläger Anfechtungsklagen zu den zuständigen VGen. Diese setzten die Verfahren aus und legten sie dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.<sup>940</sup>

Der EuGH führte aus, dass ein Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine restriktive nat. Maßnahme rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände vorlegen muss, anhand derer dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahmen tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügen. Wenn ein Mitgliedstaat keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zu Grunde lagen, nimmt ihm dies aber nicht die Möglichkeit zu belegen, dass die innerstaatliche restriktive Maßnahme verhältnismäßig ist.<sup>941</sup>

---

939 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, NVwZ 2010, 1409, Leitsätze.

940 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, NVwZ 2010, 1409f., Sachverhaltsschilderungen.

941 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, Rn. 70–72, NVwZ 2010, 1409, 1412.

Der Gerichtshof wiederholte auch in diesem Urteil, dass der Spielerschutz, der Verbraucherschutz und der Schutz der Sozialordnung zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, die Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können. Er führte aus, dass nationalen Rechtsvorschriften gerechtfertigt sein können, die darauf abzielen, eine Anregung der Nachfrage nach Spielen und Wetten zu vermeiden, und vielmehr die Ausnutzung der Spielleidenschaft der Menschen zu begrenzen. Der EuGH hob erneut hervor, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die mit den Spielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen können, im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Somit stehe es den Mitgliedstaaten frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und ggf. das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen.<sup>942</sup>

Die Beschränkungen müssten gleichwohl den sich aus der Rspr. des EuGH ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen. Daher hätten die nat. Gerichte zu prüfen, ob eine von einem Mitgliedstaat beschlossene Beschränkung geeignet ist, die Verwirklichung eines od. mehrerer der von ihm geltend gemachten Ziele auf dem von ihm angestrebten Schutzniveau zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zu dessen Erreichung erforderlich ist. Angesichts des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung darüber verfügen, welches Niveau des Verbraucherschutzes u. des Schutzes der Sozialordnung sie im Glücksspielsektor gewährleisten wollen, werde nicht verlangt, dass die von den Behörden eines Mitgliedstaates erlassene restriktive Maßnahme im Hinblick auf das Kriterium der Verhältnismäßigkeit einer von allen Mitgliedstaaten geteilten Auffassung in Bezug auf die Modalitäten des Schutzes des fraglichen berechtigten Interesses entspricht. Der EuGH erkannte die Annahme der Mitgliedstaaten an, dass es ihnen die Gewährung exklusiver Rechte an eine Einrichtung der öff. Hand, die hinsichtlich ihrer Leitung unmittelbar staatl. Aufsicht untersteht, oder einen priv. Veranstalter, dessen Tätigkeit die Behörden genau überwachen können, wirksamer ermöglicht, die mit dem Glücksspielsektor verbundenen Gefahren zu beherrschen u. das legitime Ziel der Spielsuchtbekämpfung zu erreichen, als dies bei einem Erlaubnissystem der Fall wäre, nach dem Veranstaltern die Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen einer Regelung ohne Ausschließlichkeitscharakter gestattet würde. Allerdings müsse eine so restriktive Maßnahme wie die Schaffung eines Monopols, die sich nur im Hinblick auf die Gewährleistung eines besonders hohen Verbraucherschutzes rechtfertigen ließe, mit der Errichtung eines normativen Rahmens einhergehen. Dieser muss gewährleisten, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, das festgelegte Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses

---

942 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, Rn. 73–77, NVwZ 2010, 1409, 1413.

Ziels quantitativ bemessen u. qualitativ ausgestaltet ist sowie einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt, in kohärenter u. systematischer Weise zu verfolgen.<sup>943</sup>

Der EuGH vertrat die Auffassung, dass einem Mitgliedstaat nicht allein deshalb das Recht versagt werden kann, die Anwendung einseitiger, restriktiver Normen, die er zu legitimen, im Allgemeininteresse liegenden Zielen erlassen hat, auf das Internet zu erstrecken, weil diese technische Übertragungsform ihrem Wesen nach transnational ist. Zum anderen stehe fest, dass die Mitgliedstaaten durchaus rechtliche Mittel besitzen, die es ihnen erlauben, die Beachtung der von ihnen erlassenen Normen gegenüber im Internet tätigen und in der einen oder anderen Weise ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Wirtschaftsteilnehmern so wirkungsvoll wie möglich zu gewährleisten.<sup>944</sup>

Der EuGH betonte, dass Beschränkungen der Spieltätigkeit, die auf Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben sowie die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der Sozialordnung vorzubeugen, nur insoweit gerechtfertigt sein können, als sie geeignet sind, die Verwirklichung der genannten Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wetttätigkeit in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen. Es stehe fest, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen. Daher könne der Umstand, dass einige Arten von Glücksspielen einem staatl. Monopol und andere einer Regelung unterliegen, nach der priv. Veranstalter eine Erlaubnis benötigen, für sich genommen nicht dazu führen, dass das Monopol seine Rechtfertigung verliert. Derart divergierende rechtliche Regelungen änderten als solche nichts an der Eignung eines staatl. Monopols zur Verwirklichung des mit seiner Errichtung verfolgten Ziels, Anreize für die Bürger zu übermäßigen Spielausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen.<sup>945</sup>

Der EuGH stellte aber klar, dass die Behörden eines Mitgliedstaates sich nicht auf die öffentliche Sozialordnung mit der aus ihr folgenden Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern, berufen können, um restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen, soweit sie den Verbrauchern Anreize geben und sie dazu ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen od. Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse Einnahmen daraus zufließen. Der EuGH entschied, dass eine Politik der kontrollierten Expansion der Glücksspieltätigkeiten mit dem Ziel in Einklang stehen kann, sie in kontrollierte Bahnen zu lenken, in dem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, ein Anreiz gegeben wird, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Eine gewisse Werbung könne dazu beitragen,

---

943 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, Rn. 77–83, NVwZ 2010, 1409, 1413f.

944 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, Rn. 84–87, NVwZ 2010, 1414.

945 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a.“, Rn. 88–97, NVwZ 2010, 1409, 1414f.

die Verbraucher zu dem Angebot des Inhabers des staatl. Monopols zu lenken, bei dem davon auszugehen ist, dass es gerade so eingerichtet und ausgestaltet ist, dass es das genannte Ziel wirksamer verfolgt. Es komme insoweit darauf an, dass die vom Inhaber eines staatl. Monopols durchgeführte Werbung maßvoll und strikt darauf begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielnetzwerken zu lenken.

Hingegen dürfe eine solche Werbung insbes. nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie diese zu aktiver Teilnahme am Spiel anregt. Die Werbung dürfe das Glücksspiel nicht verharmlosen oder ihm durch einen Hinweis auf die Verwendung der Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse ein positives Image verleihen. Ferner dürfe sie nicht die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöhen, die bedeutende Gewinne in Aussicht stellen. Soweit vom Inhaber des Monopols durchgeführte Werbekampagnen für Lotterierprodukte den Umstand der Finanzierung gemeinnütziger Aktivitäten mit den Einnahmen herausstellen, sei darauf hinzuweisen, dass es zwar nicht gleichgültig sei, dass Geldspiele in erheblichem Maß zur Finanzierung solcher Aktivitäten beitragen können, dies aber nicht Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs sachlich rechtfertigen könne. Die Zulässigkeit von Beschränkungen setze voraus, dass die Finanzierung sozialer Aktivitäten nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik ist. Dies habe das nat. Gericht zu prüfen. Auch das Erfordernis, einen Rückgang der Steuereinnahmen zu vermeiden zähle nicht zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die eine Beschränkung einer Grundfreiheit rechtfertigen können.<sup>946</sup>

Der EuGH verwies auf die Feststellungen der nat. Gerichte zu der Politik der Angebotsausweitung bei Casino- und Automaten Spielen und die erheblichen Lockerungen diesbzgl. durch die fünfte Novelle der SpielV, obwohl diese Spiele ein höheres Suchtpotential aufweisen, als Sportwetten und Lotterien. Er urteilte, dass der Umstand, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf nicht dem staatl. Monopol unterfallende Glücksspiele eine Politik betreiben oder dulden, die eher darauf abzielt, zur Teilnahme an diesen anderen Spielen zu ermuntern, als darauf, die Gelegenheiten zum Spielen zu verringern sowie die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, zur Folge hat, dass das der Errichtung des Monopols zugrunde liegende Ziel, Anreize zu übermäßigen Spieldausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, mit ihm nicht mehr wirksam verfolgt werden kann. Es könne im Hinblick auf die Grundfreiheiten nicht mehr gerechtfertigt werden.<sup>947</sup>

Der EuGH vertrat außerdem die Auffassung, dass dann, wenn in einem Mitgliedstaat ein staatl. Monopol auf Glücksspiele errichtet worden ist, und diese Maßnahme

---

946 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, Rn. 98–105, NVwZ 2010, 1409, 1415f.

947 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, Rn. 106f., NVwZ 2010, 1409, 1416.

den verschiedenen Voraussetzungen genügt, unter denen sie mit in der Rspr. anerkannten legitimen Zielen des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden kann, jede Verpflichtung zur Anerkennung einer Erlaubnis, die priv. Veranstaltern mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten erteilt wurde, allein aufgrund der Existenz eines solchen Monopols per se ausgeschlossen ist. Die Frage nach einer Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung einer in anderen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnis könne sich daher nur dann stellen, wenn die staatl. Monopole mit den Grundfreiheiten unvereinbar sind. Der EuGH wies darauf hin, dass die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des von einem Mitgliedstaat errichteten Schutzsystems insbes. nicht dadurch beeinflusst werden kann, dass ein anderer Mitgliedstaat ein anderes Schutzniveau gewählt hat. Angesichts des Wertungsspielraums der Mitgliedstaaten und in Ermangelung jeglicher Harmonisierung des Glücksspielrechts auf Unionsebene könne es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der von den verschiedenen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse geben. Daraus folge, dass jeder Mitgliedstaat berechtigt bleibt, die Möglichkeit, den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet Glücksspiele anzubieten, für alle daran interessierten Veranstalter vom Besitz einer von seinen zuständigen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen, ohne dass der Umstand, dass ein bestimmter Veranstalter bereits über eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis verfügt, dem entgegenstehen kann. Die Vereinbarkeit eines solchen Erlaubnissystems mit den Grundfreiheiten setze allerdings angesichts der mit ihm verbundenen Beschränkungen der Grundfreiheiten voraus, dass es den in der Rspr. insbes. bzgl. der Diskriminierungsfreiheit und der Verhältnismäßigkeit aufgestellten Erfordernissen genügt.<sup>948</sup>

Der EuGH entschied, dass ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung keine strafrechtlichen Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsformalität verhängen darf, wenn er die Erfüllung dieser Formalität unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt oder vereitelt hat.<sup>949</sup>

## 7. Zusammenfassung der Urteile *Carmen Media* und *Markus Stoß*

Der EuGH ermöglicht mit diesen Urteilen auch weiterhin staatliche Glücksspielmonopole. Insofern weicht er nicht von seinen früheren Urteilen ab.<sup>950</sup> Die Urteile enthalten jedoch eine deutliche Warnung. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht

---

948 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, Rn. 108–114, NVwZ 2010, 1409, 1416f.

949 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, Rn. 115, NVwZ 2010, 1409, 1417.

950 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 130; *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747; *Windoffer*, GewArch 2012, 388, 389.



widersprüchlich agieren und unter dem Deckmantel der Suchtbekämpfung eine Maximierung der Einnahmen betreiben.<sup>951</sup>

Die Mitgliedstaaten dürfen aber auch künftig zwischen den einzelnen Glücksspielsegmenten differenzieren, was nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geboten ist.<sup>952</sup> Ein Glücksspielmonopol muss jedoch in ein Gesamtkonzept eingebettet sein, das die Gefährdungspotenziale sämtlicher Glücksspielarten berücksichtigt und die Spielsucht sowie die sonstigen Gefahren umfassend ermittelt und bekämpft. Erforderlich ist deswegen eine Gesamtbetrachtung des kompletten Glücksspielmarktes, unter Einbeziehung sämtlicher Glücksspielsegmente.<sup>953</sup> Dieses Erfordernis einer Gesamtkohärenz ist die Kehrseite des weiten Ermessensspielraums, den der EuGH den Mitgliedstaaten wegen der ordnungsrechtlichen Determinierung sowie der großen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede bei der Glücksspielregulierung zubilligt. Der große Wertungsspielraum und das Erfordernis der Gesamtkohärenz bilden zwei Seiten derselben Medaille.<sup>954</sup> Liegt kein auch tatsächlich in sich schlüssiges, systematisches und kohärentes Gesamtkonzept vor, ist die Glücksspielregulierung nicht geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen, deswegen unverhältnismäßig und unionsrechtswidrig. Die Duldung oder Förderung expansiver Tendenzen bei einem gefährlicheren Glücksspiel, als dem Monopolangebot, widerspricht einem kohärenten und systematischen Begrenzungsansatz. Sie lässt die Rechtfertigung für ein staatl. Glücksspielmonopol aus diesem Grund entfallen.<sup>955</sup>

Dass die Gesetzgebungskompetenz für die unterschiedlichen Glücksspielsegmente teilweise dem Bund und teilweise den Ländern zusteht, ist unionsrechtlich irrelevant. Bund und Länder müssen ihre Regelungen koordinieren, und ihre unionsrechtliche Verpflichtung zu einer kohärenten und systematischen Regelung gemeinsam erfüllen.<sup>956</sup> Werbung darf nur dem Ziel dienen, eine bereits vorhandene Spielneigung in geordnete, staatlich überwachte Bahnen zu lenken. Sie muss sich

---

951 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 27; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Streinz*, ZfWG 2013, 305 309; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3748; *Windoffer*, GewArch 2012, 388, 389.

952 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 130; *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Michl*, ZfWG 2016, 110, 112f.; *Mintas*, MMR 2010, 849, 850; *Streinz*, ZfWG 2013, 305 310; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747.

953 *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 130; *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Michl*, ZfWG 2016, 110, 111ff.; *Streinz*, ZfWG 2013, 305 310; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747f.

954 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 27f.; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 308.

955 *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 130; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 309; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747f.

956 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 27; *Dohm*, ZUM 2011, 98, 101; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Michl*, ZfWG 2016, 110, 114; *Mintas*, MMR 2010, 843, 844.

auf Informationen und Aufklärung über legale staatliche Angebote beschränken.<sup>957</sup> Dies entspricht dem Urteil *Ladbrokes/Niederlande*. Die Mitgliedstaaten müssen Monopolangebote qualitativ und quantitativ begrenzen. Die Vollzugsschwierigkeiten im Internet lassen die Rechtfertigung des Monopols allerdings nicht entfallen.<sup>958</sup>

Wenn ein kohärentes und systematisches Gesamtkonzept vorliegt und das Glücksspielmonopol gerechtfertigt ist, dann besteht keine Verpflichtung zur Anerkennung von Erlaubnissen aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Dasselbe gilt für ein begrenztes Konzessionsmodell, dessen Kontingentierung der Spielsuchtbekämpfung und bzw. oder der Kanalisation der Spielleidenschaft in kontrollierte Bahnen dient.<sup>959</sup> So urteilte der EuGH auch schon in den Rs. *Gambelli, Placanica u. a. und Costa/Cifone*. Ob die Mitgliedstaaten EU-ausländische Erlaubnisse anerkennen müssen, wenn ihr Glücksspielmonopol oder ein Konzessionsmodell nicht den Anforderungen des Unionsrechts an die Diskriminierungsfreiheit, die Verhältnismäßigkeit und in deren Rahmen insbes. die Kohärenz genügt, hat der EuGH offen gelassen. Er führte nur aus, dass sich diese Frage überhaupt nur in diesem Fall stellen kann. Jedenfalls dürfen die Mitgliedstaaten in diesem Fall Glücksspielanbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht mit strafrechtl. Sanktionen belegen. Dies hatte der EuGH bereits im Fall *Placanica* entschieden.<sup>960</sup>

Die behördlichen Erlaubnisverfahren und die Erlaubnisvoraussetzungen müssen auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden Grenzen setzen, um Willkür auszuschließen. Den Antragstellern muss ein effektiver Rechtsschutz zur Verfügung stehen.<sup>961</sup> Ein Internetvertriebsverbot hat der EuGH grds. – entsprechend seiner Urteile in den Fällen *Liga Portuguesa, Ladbrokes/Niederlande* und *Betfair/Minister van Justitie* – (abstrakt) als mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar angesehen.<sup>962</sup> Der EuGH konnte die Vereinbarkeit des Internetvertriebsverbots mit der Dienstleistungsfreiheit nur abstrakt beantworten, weil das vorliegende VG SH die Frage hiernach abstrakt, ohne konkreten Bezug zur deutschen Rechtslage gestellt hat. Hieran war der EuGH gebunden.<sup>963</sup>

---

957 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 27; *Dohm*, ZUM 2011, 98, 102; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3748.

958 *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Michl*, ZfWG 2016, 110, 112; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3747.

959 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 26; *Fremuth*, NVwZ 2010, 1417, 1418; *Mintas*, MMR 2010, 843; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 308; *Windoffer*, GewArch 2012, 388, 389.

960 *Koenig*, MMR 2010, 657; *Mintas*, MMR 2010, 849, 850.

961 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 25; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 311; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3748.

962 *Dohm*, ZUM 2011, 98, 104f.; *Koenig*, MMR 2010, 657; *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3748f.

963 *Koenig*, MMR 2010, 657.

## 8. Das „Winner Wetten“ – Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 08.09.2010

In dem Urteil „Winner Wetten“<sup>964</sup> entschied der EuGH, dass aufgrund des Vorrangs unmittelbar geltenden Unionsrechts eine nat. Regelung über ein staatliches Sportwettenmonopol, die nach den Feststellungen eines nat. Gerichts Beschränkungen mit sich bringt, die mangels kohärenter und systematischer Begrenzung der Wetttätigkeit mit den Grundfreiheiten unvereinbar sind, nicht für eine Übergangszeit weiter angewendet werden darf.<sup>965</sup>

Die Winner Wetten GmbH vermittelte Sportwetten für einen Glücksspielveranstalter mit Sitz in Malta. Die Stadt Bergheim verbot ihr die Ausübung dieser Tätigkeit. Das VG Köln hatte Bedenken hinsichtlich der vorübergehenden Aufrechterhaltung des für verfassungswidrig erklärten Sportwettenmonopols während der Übergangszeit bis zur Neuregelung d. Glücksspielwesens bei grenzüberschreitenden Sachverhalten im Hinblick auf den Vorrang d. Gemeinschaftsrechts. Es setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH diese Frage zur Vorabentscheidung vor.<sup>966</sup>

Der EuGH führte aus, dass nach seiner st. Rspr. wegen des effet utile gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die unmittelbar anwendbaren Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge haben, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nat. Rechts ohne weiteres unanwendbar wird. Er erläuterte, dass jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nat. Gericht als Organ eines Mitgliedstaates verpflichtet ist, in Anwendung des in Art. 4 Abs. 3 EUV niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit das unmittelbar geltende Unionsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen. Dies indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nat. Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Unionsnorm ergangen ist, unangewandt lässt. Der EuGH wies darauf hin, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach st. Rspr. ein allgemeiner Grundsatz d. Unionsrechts ist, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, u. dass die Gerichte der Mitgliedstaaten insoweit in Anwendung des Grundsatzes der Zusammenarbeit den Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen. Der EuGH entschied, dass die Entscheidung des BVerfG ein nat. Gericht nicht daran hindern kann, die nat. Regelung in dem bei ihm anhängigen Verfahren gem. dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewendet zu lassen, wenn es feststellt, dass diese Regelung unmittelbar geltende

---

964 vom 08.09.2010 in der Rechtssache C-409/06, auch abgedruckt in der MMR 2010, 838.

965 EuGH, Urteil vom 08.09.2010 in der Rechtssache C-409/06 – „Winner Wetten“, MMR 2010, 838, Leitsatz.

966 EuGH, Urteil vom 08.09.2010 in der Rechtssache C-409/06 – „Winner Wetten“, MMR 2010, 838, Sachverhaltsdarstellung.

Bestimmungen des Unionsrechts wie die Art. 49 und 56 AEUV missachtet. Das nat. Gericht könne nicht zulassen, dass Vorschriften des nat. Rechts, auch wenn sie Verfassungsrang haben, die einheitliche Geltung u. die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen.<sup>967</sup> Das BVerfG hatte entschieden, die Wirkungen des LottStV unter der Voraussetzung einer unverzüglichen Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz zwischen dem verfolgten Ziel der Suchtprävention und der tatsächlichen und rechtlichen Ausgestaltung des Sportwettenmonopols vorübergehend für einen Übergangszeitraum aufrechtzuerhalten.

### 9. Das „OPAP“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 24.01.2013

In diesem Urteil<sup>968</sup> entschied der EuGH, dass zwar das Unionsrecht die Anwendung eines unionsrechtswidrigen Monopols während einer Übergangsfrist nicht zulässt, und dass die mitgliedstaatlichen Behörden Anträge priv. Anbieter auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis prüfen müssen, dass aber keine Pflicht besteht, diese positiv zu bescheiden. Wenn ein Mitgliedstaat, was ihm möglich ist, das Glücksspielmonopol beibehalten und dieses nur unionsrechtskonform reformieren möchte, ist er nicht gezwungen, Erlaubnisse zu erlassen, die zu einer faktischen Liberalisierung führen und das zukünftige unionsrechtskonforme Monopol konkurrenzfähiger machen würden.<sup>969</sup>

In Griechenland besitzt die OPAP das Monopol auf die Veranstaltung von Glücksspielen. Diese war ursprünglich ein öffentliches Unternehmen, das zu 100% im Eigentum des griechischen Staates stand. 2001 wurde die OPAP in eine AktG umgewandelt. Nach dem Börsengang hielt d. griechische Staat noch 51% des Aktienkapitals. 2005 reduzierte er diesen Anteil jedoch auf 34%. In der Folge wurde es ihm untersagt, die Mehrheit der Vorstandsmitglieder zu ernennen, weil diese ausschließlich von der Hauptversammlung gewählt werden dürfen. In der Folge weitete die OPAP ihre Tätigkeit sowohl im Inland, als auch im Ausland erheblich aus. Sie genießt Begünstigungen für Werbung, da sie berechtigt ist, bis zu 10% d. Werbeflächen in staatl. und kommunalen Stadien u. Sportanlagen unentgeltlich zu nutzen. Der griechische Staat übt seine im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bestehende Aufsicht nur oberflächlich aus. Stanleybet, William Hill und Sportingbet, drei Gesellschaften mit Sitz im UK, wo sie auch Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten besitzen, erhoben am 25. November 2004 beim vorlegenden Gericht Klage auf Nichtigerklärung der stillschweigenden Zurückweisung ihrer Anträge auf die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten in Griechenland. Die OPAP wurde in allen drei Verfahren als Streithelferin zugelassen. Der

---

967 EuGH, Urteil vom 08.09.2010 in der Rechtssache C-409/06 – „Winner Wetten“, Rn. 53–68, MMR 2010, 838ff.

968 Verbundene Rechtssachen C-186/11 und C-209/11, ZfWG 2013, 95ff., auch abrufbar unter [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

969 *Ennuschat/Sofiotis*, ZfWG 2013, 87, 89, 91; *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZfWG 2013, 91, 93f.; *Mintas*, *causa sport* 2013, 68, 69.

griechische Gerichtshof „Symvoulío tis Epikrateias“ bezweifelte angesichts der geschilderten Umstände die Unionsrechtskonformität des griechischen Glücksspielmonopols, wollte diese aber vom EuGH geklärt haben. Außerdem wollte er wissen, ob es den griechischen Behörden im Falle einer Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols möglich ist, dieses noch für eine Übergangszeit bis zu einer unionsrechtskonformen Reform weiter anzuwenden, und wenn dies nicht zulässig ist, auf Grundlage welcher Kriterien die nat. Behörden die betreffenden Anträge prüfen müssen.<sup>970</sup>

Zur Beantwortung der Frage nach der Unionsrechtskonformität des griechischen Glücksspielmonopols zugunsten d. OPAP führte der EuGH seine Rspr. aus seinen früheren Glücksspielurteilen fort. Angesichts der beträchtlichen sittlichen, religiösen u. kulturellen Unterschiede zw. den Mitgliedstaaten im Glücksspielbereich sowie in Ermangelung einer unionsrechtl. Harmonisierung sei es Sache der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihrer Wertordnung zu beurteilen, welche Maßnahmen sie für erforderlich erachten. Die Ziele einer Angebotsbegrenzung von Glücksspielen sowie der Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen könnten Beschränkungen der Dienst- und Niederlassungsfreiheit rechtfertigen. Allerdings obliege es dem nat. Gericht die Frage zu klären, welche Ziele der Mitgliedstaat mit dem Monopol tatsächlich verfolgt. Der EuGH betonte, dass die nat. Glücksspielregelungen verhältnismäßig u. nicht diskriminierend sein müssen. Der bloße Umstand, dass andere Mitgliedstaaten liberalere Regelungen vorsehen, könne jedoch keinen Einfluss auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der vorgelegten Bestimmungen haben. Der EuGH vertrat auch in dieser Entscheidung die Ansicht, dass Monopole wegen der besseren Kontrollmöglichkeiten grds. unionsrechtskonform möglich sind. Es obliege dem nat. Gericht, sich im Licht insbes. der konkreten Anwendungsmodalitäten des Monopols sowie der Entwicklung des Glücksspielmarkts auf nat. Ebene zu vergewissern, dass das Monopol auch tatsächlich den angegebenen Zielen entspricht, und diese in systematischer und kohärenter Weise verfolgt werden.<sup>971</sup>

Zu der Frage nach der Zulässigkeit einer Anwendung eines unionsrechtswidrigen Monopols für eine Übergangszeit verwies der EuGH auf sein Winner-Wetten-Urteil und hielt daran fest, dass dies nach dem Unionsrecht nicht möglich ist.<sup>972</sup>

Bei der Beantwortung der Frage, nach welchen Kriterien die nat. Behörden denn dann die betreffenden Anträge beurteilen müssen, kam der EuGH jedoch zum dem Schluss, dass die mitgliedstaatlichen Behörden zwar verpflichtet sind, diese zu prüfen, dass dies aber nicht zwangsläufig zur Folge hat, dass sie diese auch positiv

---

970 EuGH, Urteil vom 24.01.2013, verbundene Rs. C-186/11 und C-209/11 – „OPAP“, Rn. 3–19; *Ennuschat/Sofiotis*, ZfWG 2013, 87, 88; *Mintas, causa sport* 2013, 68.

971 EuGH, Urteil vom 24.01.2013, verbundene Rs. C-186/11 und C-209/11 – „OPAP“, Rn. 20–36; *Ennuschat/Sofiotis*, ZfWG 2013, 87, 88f.; *Hecker, ISA-GUIDE*, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZfWG 2013, 91, 92f.; *Mintas, causa sport* 2013, 68, 69.

972 EuGH, Urteil vom 24.01.2013, verbundene Rs. C-186/11 und C-209/11 – „OPAP“, Rn. 38; *Ennuschat/Sofiotis*, ZfWG 2013, 87, 89; *Hecker, ISA-GUIDE*, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZfWG 2013, 91, 93f.; *Mintas, causa sport* 2013, 68, 69.

bescheiden müssen. Wenn der betroffene Mitgliedstaat eine Liberalisierung des Glücksspielmarkts mit dem von ihm angestrebten Schutz der Verbraucher sowie der Sozialordnung nicht für vereinbar hält, sei er zu einer solchen Liberalisierung nicht verpflichtet und brauche keine Erlaubnisse erteilen, die eine solche Liberalisierung faktisch herbeiführen und ein unionsrechtskonform reformiertes Monopol konterkarieren würden. Der EuGH wies darauf hin, dass die staatl. Stellen in dem besonderen Bereich der Veranstaltung von Glücksspielen über ein ausreichendes Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen verfügen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher u. der Sozialordnung ergeben. Es stehe fest, dass ein freier u. unverfälschter Wettbewerb negative soziale Folgen, nämlich eine Erhöhung der Glücksspielsucht, haben kann. Es sei daher Sache der Mitgliedstaaten, zu berurteilen, ob sie ein Monopol für erforderlich erachten, oder ob sie es für ausreichend halten, den Markt zu liberalisieren u. mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen. Bei der Vornahme einer Liberalisierung seien bei der Konzessionsvergabe der Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot sowie das Transparenzgebot zu beachten. Die Erlaubniserteilung müsse auf obj., nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die im Voraus bekannt sind, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern.<sup>973</sup>

Der EuGH musste in diesem Fall nicht darüber entscheiden, ob zur Wahrung eines zukünftigen unionsrechtskonformen Monopols auch Verbotsverfügungen gegen solche Anbieter erlassen werden dürfen, die sich nicht die Mühe machen, eine Erlaubnis zu beantragen, sondern ihr Angebot ungeachtet des nationalen Verbots (online) vertreiben. Auch durch solche ungenehmigten Angebote wird eine faktische Liberalisierung herbeigeführt, die ein künftiges unionsrechtskonformes Monopol konterkarieren würde. Ferner erscheint es aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar, diejenigen, die sich die Mühe machen eine Erlaubnis zu beantragen, schlechter zu behandeln, als diejenigen, die wissentlich ungeniert gegen das nat. Verbot verstoßen. Dann hätten nämlich diejenigen, die sich rechtskonform zu verhalten versuchen, das Nachsehen. Aus diesen Gründen wird man aus der Erwägung des EuGH heraus, dass ein Mitgliedstaat nicht zu einer faktischen Liberalisierung gezwungen werden darf, wenn er sein Monopol beibehalten u. unionsrechtskonform reformieren möchte, konsequenter Weise sagen müssen, dass die Behörden des Mitgliedstaates dann auch ungenehmigte Angebote verbieten dürfen, um eine faktische Liberalisierung zu verhindern, ohne dass diesen Verbotsverfügungen die Unionsrechtswidrigkeit des Monopols entgegen gehalten werden kann.<sup>974</sup>

---

973 EuGH, Urteil vom 24.01.2013, verbundene Rs. C-186/11 und C-209/11 – „OPAP“, Rn. 41–47; *Ennuschat/Sofiotis*, ZfWG 2013, 87, 89f.; *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZfWG 2013, 91, 93f.

974 *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013; *ders.*, ZfWG 2013, 91, 94f.

## 10. Das Urteil des EuGH vom 30.06.2011 in dem Vorabentscheidungsverfahren „Zeturf“

In diesem Vorabentscheidungsverfahren<sup>975</sup> beehrte der Conseil d'État eine Klärung der Unionsrechtsmäßigkeit des Monopols des Interessenverbands der Pferderennvereine „Pari mutuel urbain“ („PMU“) für Pferdewetten außerhalb von Rennplätzen sowie von dessen expansiver Geschäftspolitik.

Pferderennen sind in Frankreich im „Gesetz vom 02.06.1891 zur Regelung der Genehmigung und des Betriebs von Pferderennen“ geregelt. Hiernach dürfen Rennplätze nur mit Genehmigung des Landwirtschaftsministeriums betrieben werden. Erlaubt sind nur solche Pferderennen, die ausschließlich dem Ziel der Verbesserung der Pferderassen dienen. Rennvereine mussten zu der für das Vorabentscheidungsverfahren maßgeblichen Zeit dem Landwirtschaftsministerium ihre Satzungen vorlegen und nach Stellungnahme des obersten Rats der Gestüte genehmigen lassen. Die Satzungen mussten der Mustersatzung im Anhang des Dekrets Nr. 97-456 vom 05.05.1997 betreffend Pferderennen entsprechen. Pferdewetten unterliegen nach dem Gesetz von 1891 einem grundsätzlichen Verbot. Jedoch kann das Landwirtschaftsministerium solchen Rennvereinen, die eine festgelegte Abgabe zugunsten örtlicher Wohltätigkeits- und Zuchtvereinigungen entrichten, die Veranstaltung von Totalisatorwetten auf Rennplätzen erlauben. Für die Annahme von Wetten außerhalb von Rennplätzen – auch im Internet – besteht ein Monopol des PMU. Die Webseite des PMU ist eine der fünf größten kommerziellen Webseiten in Frankreich. Der Zweck des PMU ist laut seiner Satzung uneigennützig und nicht gewinnorientiert. Die Vorstände des PMU werden vom Landwirtminister sowie vom Haushaltsminister bestimmt. Gleiches gilt für die Modalitäten und Art der Wetten, die der PMU anbieten darf, auf Vorschlag des PMU und nach Stellungnahme des Innenministeriums. Die Kontrolle der Pferderennen und -Wetten obliegt neben dem Landwirtschaftsministerium dem Innenministerium und den leitenden Buchprüfern der Staatskasse. Die Wetteinsätze werden zu etwa 74% unter den Wettteilnehmern verteilt. Etwa 12% behält der Staat ein, ca. 8% kommen der Pferdebranche zugute und 5% decken die Verwaltungskosten des PMU.<sup>976</sup>

Die Zeturf Ltd. ist eine auf Malta ansässige und dort lizenzierte Gesellschaft, die Wetten auf u.a. französische Pferderennen im Internet anbietet. Sie beantragte beim Landwirtschaftsminister die Aufhebung des Monopols des PMU. Letzteres lehnte diesen Antrag stillschweigend durch Nichtbearbeitung ab. Hiergegen richtete Zeturf eine Klage zum Conseil d'État und beantragte, den Premierminister und den Landwirtschaftsminister unter Androhung eines Zwangsgeldes zu verpflichten, das Monopol aufzuheben. Der Conseil d'État setzte das Verfahren aus und fragte den EuGH, ob Art. 49 u. 50 EG (heute: Art. 56 u. 57 AEUV) dahin auszulegen sind, dass sie dem Monopol des PMU wegen dessen dynamischer Geschäftspolitik

---

975 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf Ltd.“

976 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 9–25.

entgegenstehen. Außerdem wollte er wissen, ob bei der Beurteilung der Kohärenz u. Verhältnismäßigkeit nur der Sektor der online angebotenen Pferdewetten zu berücksichtigen ist, oder ob die Beurteilung den gesamten Pferdewetten-Sektor unabhängig vom Vertriebswege zu berücksichtigen hat.<sup>977</sup>

Bei der Beantwortung der ersten Frage wiederholte der EuGH, dass es den Mitgliedstaaten wegen des Ermessens, das ihnen angesichts der sittlichen, religiösen und kulturellen Besonderheiten und der mit Glücksspielen einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen zusteht, grds. freisteht, die Ziele ihrer Politik im Glücksspielsektor festzulegen und ggf. das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Sie könnten Grund zu der Annahme haben, dass nur die Gewährung exklusiver Rechte an eine einzige Einrichtung, die von den Behörden genau überwacht wird, ihnen erlaubt, die mit dem Glücksspielsektor verbundenen Gefahren zu beherrschen und das Ziel, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, wirksam zu verfolgen. Eine so einschränkende Maßnahme wie ein Monopol könne gleichwohl nur zur Gewährleistung eines besonders hohen Schutzniveaus gerechtfertigt sein. Ferner müsse es den sich aus der Rspr. d. EuGH ergebenden Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Das vorliegende Gericht habe daher zu prüfen, ob die nat. Behörden zum für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt tatsächlich bestrebt waren, ein besonders hohes Schutzniveau zu gewährleisten, und ob die Einführung des Monopols im Hinblick auf dieses angestrebte Schutzniveau tatsächlich als erforderlich angesehen werden konnte. Ferner betonte der EuGH, dass die Französische Regierung sich nicht auf das Ziel der Entwicklung des ländlichen Raums berufen kann. Dieses Ziel könne mit der Finanzierung uneigennütziger od. im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten gleichgestellt werden. Zwar sei es nicht gleichgültig, dass Abgaben auf Einnahmen aus Glücksspielen in erheblichem Maße zur Finanzierung solcher Tätigkeiten beitragen können. Dies könne jedoch nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik sein.<sup>978</sup>

Sodann führte der EuGH aus, dass offenbar ein hoher Grad an staatlicher Kontrolle über die Veranstaltung von Pferdewetten besteht. Der Staat übe eine unmittelbare Kontrolle über die Funktionsweise der PMU, die Organisation von Pferderennen, die zulässigen Arten von Wetten und ihre Vertriebskanäle, einschließlich des Verhältnisses von Gewinnen und Einsätzen, sowie den Ablauf und die Überwachung der reglementierten Tätigkeiten aus. Das vorliegende Gericht könne daher grds. zu der Feststellung gelangen, dass das Monopol geeignet ist, die Bekämpfung krimineller und betrügerischer Tätigkeiten sowie den Schutz der Sozialordnung im Hinblick auf die Folgen des Glücksspiels zu gewährleisten. Insoweit wies der EuGH jedoch erneut darauf hin, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.

---

977 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 26–34.

978 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 35–54.



Er habe bereits entschieden, dass eine so restriktive Maßnahme wie ein Monopol mit der Errichtung eines normativen Rahmens einhergehen müsse, mit dem sich gewährleisten lässt, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, das festgelegte Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist und einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt, in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen. Der EuGH verwies auf den Interessenkonflikt des Monopolträgers zwischen der Notwendigkeit, die Einnahmen zu vermehren, und dem Ziel, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern. Das vorlegende Gericht habe daher insbes. im Lichte der Entwicklung des Glücksspielmarkts in Frankreich zu prüfen, ob die staatlichen Kontrollen, denen die Tätigkeit d. PMU grds. unterliegt, wirksam durchgeführt und damit die mit dem Monopol angestrebten Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden.<sup>979</sup>

Zur Verfolgung einer dynamischen Geschäftspolitik durch den PMU urteilte der EuGH, dass dieser Gesichtspunkt sicherlich für die Beurteilung der Art u. Weise, in der die Ziele verfolgt werden, erheblich ist. Er wies darauf hin, dass die Behörden eines Mitgliedstaats, soweit sie die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Glücksspielen teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, sich nicht hinsichtl. der Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermeiden, auf die öff. Sozialordnung berufen können, um Beeinträchtigungen der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen. Eine Politik der kontrollierten Expansion von Glücksspieltätigkeiten könne aber mit dem Ziel in Einklang stehen, sie in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, ein Anreiz gegeben wird, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Eine derartige Politik könne nämlich sowohl mit dem Ziel, die Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken zu verhindern, als auch mit dem Ziel der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben u. der Bekämpfung d. Spielsucht in Einklang stehen, indem die Verbraucher zum Monopolanangebot gelenkt werden. Bei diesem sei davon auszugehen, dass es vor kriminellen Elementen geschützt und darauf ausgelegt ist, die Verbraucher besser vor übermäßigen Ausgaben und vor Spielsucht zu bewahren. Zur Erreichung dieses Ziels der Lenkung in kontrollierte Bahnen sei es erforderlich, dass die zugelassenen Veranstalter eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu nicht geregelten Tätigkeiten bereitstellen, was als solches das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsstechniken mit sich bringen könne. Es obliege dem vorlegenden Gericht insbes. zu untersuchen, ob zum einen die mit dem Spielen verbundenen kriminellen u. betrügerischen Tätigkeiten und zum anderen die Spielsucht zu der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeit in Frankreich ein Problem darstellten, und ob eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten geeignet gewesen wäre, diesem Problem abzuhelpfen. Der EuGH hob erneut hervor, dass ein

---

979 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 55–63.

Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine restriktive nat. Maßnahme rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände vorlegen muss, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt. Die Werbung für die Monopolangebote müsse jedenfalls maßvoll u. strikt auf das Begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den genehmigten Spielen zu lenken. Hingegen dürfe eine solche Werbung insbes. nicht darauf abzielen, den natürlichen Spieltrieb der Verbraucher dadurch zu fördern, dass sie zu aktiver Teilnahme am Spiel angeregt werden. Dies etwa indem das Spiel verharmlost oder ihm ein positives Image verliehen wird, das daran anknüpft, dass die Einnahmen für Aktivitäten im Allgemeininteresse verwendet werden, oder indem die Anziehungskraft des Spiels durch zugkräftige Werbebotschaften erhöht wird, die bedeutende Gewinne verführerisch in Aussicht stellen.<sup>980</sup>

Bei der Beantwortung der zweiten Vorlagefrage stellte der EuGH zunächst fest, dass alle Beschränkungen, die das Glücksspielangebot im Internet betreffen, die Anbieter stärker beeinträchtigen, die außerhalb des betroffenen Mitgliedstaats, in dem die Dienstleistungsempfänger die Dienstleistungen in Anspruch nehmen, ansässig sind; diesen Anbietern würde so im Vergleich zu den in diesem Mitgliedstaat ansässigen Anbietern ein Vermarktungsmittel genommen, das für den unmittelbaren Zugang zu diesem Markt besonders wirksam ist. Aus der Rspr. d. EuGH ergebe sich i. Ü., dass das Internet lediglich ein Vertriebskanal für Glücksspiele ist. Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung v. a. darauf gerichtet sei, den Schutz der Glücksspielteilnehmer – insbes. den Schutz vor Betrug durch die Anbieter sowie vor Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben und vor Spielsucht – sicherzustellen, stelle der Grad an Austauschbarkeit der verschiedenen Vertriebskanäle aus Sicht des Verbrauchers eine mit Sicherheit erhebliche Erwägung dar. Sollte festgestellt werden, dass die Verbraucher den Abschluss einer bestimmten Pferdewette über das Internet als Ersatz für den Abschluss dieser Wette über die traditionellen Vertriebskanäle ansehen, würde dies für eine Gesamtbeurteilung statt einer getrennten Beurteilung für jeden Vertriebskanal des Sektors sprechen. Der Markt für Pferdewetten sollte daher grds. in seiner Gesamtheit betrachtet werden, unabhängig davon, ob die fraglichen Wetten über die traditionellen Kanäle oder über Internet angeboten werden; eine Beschränkung der Tätigkeit der Wettannahme sollte unabhängig davon geprüft werden, auf welchem Wege die Wetten abgeschlossen werden.<sup>981</sup>

Der EuGH wies jedoch andererseits auf gewisse Besonderheiten des Anbietens von Glücksspielen über das Internet hin. Er führte insbes. aus, dass über das Internet angebotene Glücksspiele, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zw. Verbraucher u. Anbieter anders geartete, größere Gefahren in sich bergen, dass die Verbraucher evtl. von

---

980 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 64–72.

981 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „Zeturf“, Rn. 73–77.

den Anbietern betrogen werden. Desgleichen könnten sich die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als Quelle von – verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten – anders gearteten und größeren Gefahren für den Verbraucherschutz erweisen, insbes. von Jugendlichen u. spielsuchtgefährdeten Personen. Auch der besonders leichte u. ständige Zugang zu Online-Spielen sowie die potenziell große Menge u. Häufigkeit eines solchen Angebots mit internet. Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität u. durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, würden Faktoren darstellen, welche die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Spielausgaben begünstigen, und aufgrund dessen die damit verbundenen neg. sozialen u. moralischen Folgen, die in st. Rspr. herausgestellt worden sind, vergrößern können. Folglich seien sämtliche austauschbaren Vertriebskanäle zu berücksichtigen, es sei denn, die Nutzung des Internets würde dazu führen, dass die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren über diejenigen hinaus verstärkt werden, die mit den über traditionelle Kanäle vertriebenen Spielen einhergehen. Im Fall einer nat. Regelung wie das im Ausgangsverfahren strittige Monopol, das gleichermaßen für online und terrestrisch angebotene Wetten gilt, und für das der nat. Gesetzgeber eine Unterscheidung zw. den verschiedenen Vertriebskanälen nicht für erforderlich hielt, sei die Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit unter dem Blickwinkel der Beeinträchtigungen zu beurteilen, die den gesamten in Rede stehenden Sektor treffen.<sup>982</sup>

Aus dieser Antwort ergibt sich, dass der EuGH ein erhöhtes Gefährdungspotential keinesfalls als gegeben ansieht, sondern es dem vorlegenden Gericht aufgibt zu prüfen, ob die genannten Risikofaktoren tatsächlich zu einem erhöhten Gefährdungspotential führen. Auch für diese Prüfung gilt die st. Rspr. d. EuGH, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, dem entscheidenden Gericht, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt.

### 11. *Das Urteil des EuGH vom 15.09.2011 in dem Vorabentscheidungsverfahren „Dickinger/Ömer“*

Diese Vorabentscheidung<sup>983</sup> erging auf Vorlage des Bezirksgerichts Linz zum österreichischen Glücksspielgesetz („*öGSpG*“). Dieses behält das Recht zur Durchführung von Glücksspielen dem Bund vor. Jedoch kann der Bundesfinanzminister Konzessionen für die Durchführung von Ausspielungen und für den Betrieb von Spielbanken erteilen. Sportwetten gelten nicht als Glücksspiele i. S. d. *öGSpG*, und unterliegen daher nicht dem Glücksspielmonopol des Bundes. Lizenzen hierfür können von den Bundesländern erteilt werden. Online-Casinospiele unterfallen der Definition des Begriffs „*Elektronische Lotterien*“ i. S. d. *öGSpG*. Letztere sind

---

982 EuGH, Urteil vom 30.06.2011, Rs. C-212/08 – „*Zeturf*“, Rn. 78–83.

983 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“.

Ausspielungen gleichgestellt. Online-Casinospiele unterliegen deswegen der Konzessionsregelung für Ausspielungen anstatt der für Spielbanken. Eine Konzession für Ausspielungen darf nur einem einzigen Konzessionswerber für eine Dauer von 15 Jahren erteilt werden. Letzterer hat eine Kapitalgesellschaft mit Sitz im Inland zu sein, darf keine Filialbetriebe außerhalb von Österreich errichten, muss über ein Stamm- bzw. Grundkapital i. H. v. EUR 109 Mio. verfügen und muss aufgrund der Umstände erwarten lassen, für den Bund den besten Abgabenertrag zu erzielen. Die Veranstaltung von Glücksspielen zu Erwerbszwecken durch eine Person, die keine Konzession hierfür besitzt, steht unter Strafe.<sup>984</sup>

1995 erteilte das Finanzministerium der Österreichische Lotterien GmbH („*Österreichische Lotterien*“) die Alleinkonzession für die Durchführung der Ausspielungen in Österreich für den Zeitraum 31.12.1994–31.12.2004. Nach der Einführung von „elektronischen Lotterien“ im Jahr 1997 erstreckte das Bundesfinanzministerium die Lizenz der „Österreichische Lotterien“ hierauf und verlängerte sie bis zum 30.09.2012. Mehrheitsaktionär der letzteren ist die Casinos Austria AG („*Casinos Austria*“). Diese ist auch Inhaberin der zulässigen 12 Konzessionen für den Betrieb von Spielbanken. Ein Drittel der Aktien von Casinos Austria befand sich im entscheidungserheblichen Zeitraum mittelbar im Staatsbesitz, die übrigen im Privatbesitz.<sup>985</sup>

Herr Dickinger und Herr Ömer sind österreichische Staatsbürger und Gründer der multinationalen „bet-at-home.com“-Gruppe. Die Muttergesellschaft dieser Unternehmensgruppe ist die deutsche „bet-at-home.com AG“ mit Sitz in Düsseldorf. Eine von deren Tochtergesellschaften ist die österreichische „bet-at-home.com Entertainment“ mit Sitz in Linz, die im Besitz einer österreichischen Sportwettenlizenz ist. Ihre Geschäftsführer sind die Herren Dickinger und Ömer. Außerdem hat sie eine Tochtergesellschaft maltesischen Rechts, die „bet-at-home Holding Ltd.“ die ihrerseits drei Töchtergesellschaften maltesischen Rechts hat, nämlich die „bet-at-home.com Internet Ltd.“, die „bet-at-home.com Entertainment Ltd.“ und die „bet-at-home.com International Ltd.“ (im Folgenden zusammen „*maltesische Tochtergesellschaften*“). Letztere betreiben die Webseite bet-at-home.com und bieten hierüber Online-Casinospiele und Sportwetten an. Dafür besitzen sie Lizenzen der Malta Gaming Authority. Die bet-at-home.com Entertainment stellte ihnen bis mind. 2007 für den Webseitenbetrieb einen Server mit Standort in Linz zur Verfügung, wartete die Internetseite und die für die Spiele erforderliche Software und übernahm den Kundensupport. Gegen die Herren Dickinger und Ömer wurde in ihrer Funktion als Geschäftsführer der bet-at-home.com Entertainment Strafverfahren wegen der Veranstaltung von Glücksspielen zu Erwerbszwecken ohne Konzession eröffnet. Das für diese Strafverfahren zuständige Bezirksgericht Linz hatte Zweifel an der

---

984 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“, Rn. 1–17.

985 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“, Rn. 18f.

Unionsrechtskonformität des österreichischen Rechts, setzte daher das Strafverfahren aus und legte dem EuGH eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vor.<sup>986</sup>

Mit seiner zweiten Vorlagefrage begehrte das Bezirksgericht Linz eine Antwort darauf, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, die Zuwiderhandlungen gegen ein Betriebsmonopol für Glücksspiele wie das des öGSpG unter Strafe stellt, mit den im AEUV garantierten Grundfreiheiten vereinbar sein muss. Der EuGH führte aus, dass das Unionsrecht nach seiner st. Rspr. der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Strafrechts Schranken setzt. Strafrechtsnormen dürften u.a. nicht die durch das Unionsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken. Er antwortete daher, dass das Unionsrecht einer Regelung, die Zuwiderhandlungen gegen ein Betriebsmonopol für Glücksspiele wie das des öGSpG unter Strafe stellt, entgegensteht, wenn eine solche Regelung nicht mit den Bestimmungen des Unionsrechts vereinbar ist.<sup>987</sup>

Mit seiner vierten Frage wollte das Bezirksgericht Linz wissen, welche Grundfreiheiten bei den Beschränkungen zu beachten sind, die den maltesischen Tochtergesellschaften vom öGSpG auferlegt werden, ob trotz der von der bet-at-home.com Entertainment in Österreich erbrachten Dienstleistungen die Dienstleistungsfreiheit anwendbar ist. Der EuGH führte aus, dass die Tatsache, dass ein Anbieter von Online-Glücksspielen auf Sachmittel für die Kommunikation zurückgreift, die von einem im Aufnahmemitgliedstaat niedergelassenen Drittunternehmen zur Verfügung gestellt werden, für sich allein nicht zum Nachweis geeignet ist, dass dieser Anbieter in diesem Staat über eine feste Niederlassung vergleichbar einer Agentur verfügt, was zur Anwendbarkeit der Niederlassungsfreiheit führen würde. Aus seiner Rspr. ergebe sich außerdem, dass die Dienstleistungsfreiheit auf einen Glücksspielanbieter, der in einem Mitgliedstaat ansässig ist und seine Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat anbietet, auch dann anwendbar ist, wenn er dafür Dienste von Vermittlern in Anspruch nimmt, die in demselben Mitgliedstaat ansässig sind, wie die Dienstleistungsempfänger. Dies gelte erst recht, wenn der Glücksspielanbieter keine Dienste von Vermittlern in Anspruch nimmt, sondern sich bloß eines Erbringers von EDV-Supportleistungen im Aufnahmemitgliedstaat bedient. Daher antwortete der EuGH auf die vierte Vorlagefrage, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er auf Glücksspieldienstleistungen anwendbar ist, die ein Wirtschaftsteilnehmer mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat über das Internet im Hoheitsgebiet eines Aufnahmemitgliedstaats anbietet, obwohl dieser Wirtschaftsteilnehmer

- sich im Aufnahmemitgliedstaat mit einer bestimmten EDV-Infrastruktur wie etwa einem Server ausgestattet hat; und
- EDV-Supportleistungen eines im Aufnahmemitgliedstaat ansässigen Dienstleisters in Anspruch nimmt, um seine Dienstleistungen Verbrauchern zu erbringen, die ebenfalls in diesem Mitgliedstaat ansässig sind.<sup>988</sup>

---

986 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“, Rn. 20–29.

987 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“, Rn. 30–32.

988 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Dickinger/Ömer*“, Rn. 33–38.

Die erste und dritte Vorlagefrage betrafen die Voraussetzungen, unter denen Art. 56 AEUV die Errichtung eines Monopols für die Durchführung von Internet-Casinospielen zugunsten eines einzigen Anbieters erlaubt. Das Bezirksgericht Linz erbat hiermit Hinweise zu den grds. Voraussetzungen, unter denen Art. 56 AEUV die Errichtung eines Monopols erlaubt, zu den Auswirkungen einer expansionistischen Geschäftspolitik, zu den speziellen Beschränkungen des öGSpG u. zur Bedeutung von in anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen u. dort von den Glücksspielanbietern geleisteten Sicherheiten für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der restriktiven Maßnahmen, die von einem Mitgliedstaat verhängt werden, der Glücksspiele in Verfolgung eines oder mehrerer der von der Rspr. d. EuGH anerkannten Ziele reglementieren möchte. Hierzu wiederholte der EuGH im Wesentlichen seine Rspr. in den bereits besprochenen Fällen. Er verwies auf den Ermessensspielraum, der den Mitgliedstaaten wegen der sittlichen, kulturellen u. religiösen Besonderheiten sowie der schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels zusteht. Im Hinblick darauf antwortete er, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat, der bestrebt ist, ein besonders hohes Schutzniveau für Verbraucher im Glücksspielsektor zu gewährleisten, Grund zu der Annahme haben kann, dass nur die Errichtung eines Monopols zugunsten einer einzigen Einrichtung, die von den Behörden genau überwacht wird, ihm erlaubt, die Kriminalität in diesem Sektor zu beherrschen und das Ziel, Anreize zu übermäßigen Spielausgaben zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, hinreichend wirksam zu verfolgen. Gleichwohl müssten die Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten den sich aus seiner Rspr. ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen, was die nat. Gerichte zu prüfen hätten. Art. 56 AEUV sei deswegen dahin auszulegen, dass, um mit den Zielen der Kriminalitätsbekämpfung und der Verringerung der Spielgelegenheiten im Einklang zu stehen, eine nat. Regelung, mit der ein Glücksspielmonopol errichtet wird, das es dem Monopolinhaber ermöglicht, eine Expansionspolitik zu verfolgen,

- auf der Feststellung beruhen muss, dass kriminelle und betrügerische Aktivitäten im Zusammenhang mit den Spielen und die Spielsucht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ein Problem darstellen, dem eine Ausweitung der zugelassenen und geregelten Tätigkeiten abhelfen könnte; und
- nur den Einsatz maßvoller Werbung zulassen darf, die eng auf das begrenzt bleibt, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielnetzwerken zu lenken.<sup>989</sup>

Der EuGH urteilte, dass es beim gegenwärtigen Stand d. Unionsrechts keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der von den verschiedenen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse und von Kontrollmaßnahmen anderer Mitgliedstaaten geben kann. Angesichts der fehlenden Harmonisierung im Glücksspielsektor und der wesentlichen Unterschiede zw. den mit den Regelungen der verschiedenen Mitgliedstaaten verfolgten Zielen und den mit ihnen angestrebten Schutzniveaus

---

989 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „Dickinger/Ömer“, Rn. 39–69, 100.

könne der Umstand allein, dass ein Wirtschaftsteilnehmer Dienstleistungen in dem Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist u. in dem er grds. bereits rechtlichen Anforderungen u. Kontrollen durch die zuständigen Behörden unterliegt, rechtmäßig anbietet, nicht als hinreichende Garantie für den Schutz der nat. Verbraucher vor den Gefahren des Betrugs und anderer Straftaten angesehen werden. Dabei seien die Schwierigkeiten zu berücksichtigen, denen sich die Behörden des Sitzmitgliedstaats in einem solchen Fall bei der Beurteilung der Eignung der Anbieter für ihr Gewerbe und ihrer Redlichkeit bei dessen Ausübung gegenübersehen können. Zudem könne ein Mitgliedstaat eine wirtschaftliche Tätigkeit in seinem Hoheitsgebiet aus guten Gründen überwachen wollen, was ihm nicht möglich wäre, wenn er sich auf die Kontrollen verlassen müsste, die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaats anhand von Regulierungssystemen durchgeführt werden, die er selbst nicht beherrscht. Der EuGH antwortete aus diesen Gründen, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Erforderlichkeit u. Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben kann. Diese seien allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaats verfolgten Zielen und das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.<sup>990</sup>

Zu den Anforderungen d. öGSpG an die Rechtsform u. die Höhe des Gesellschaftskapitals d. Monopolinhabers entschied der EuGH, dass das Erfordernis einer bestimmten Rechtsform d. Glücksspielanbieter wg. der Verpflichtungen, denen bestimmte Arten von Gesellschaften u. a. in Bezug auf ihre Organisation, ihre Buchführung, die Kontrollen, denen sie unterzogen werden können, und ihre Beziehungen zu Dritten unterliegen, durch das Ziel der Geldwäsche- und Betrugsverbeugung gerechtfertigt sein kann. Auch könne sich das Erdirfernis, über ein Gesellschaftskapital in einer bestimmten Höhe zu verfügen, als nützlich erweisen, um eine gewisse Finanzkraft des Anbieters zu gewährleisten und sicherzustellen, dass er in der Lage ist, die Verpflichtungen zu erfüllen, die er gegenüber Gewinnern haben könnte. Doch sei zu bedenken, dass die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes u. a. erfordert, dass die auferlegte Beschränkung nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Es werde Sache des vorlegenden Gerichts sein, die Verhältnismäßigkeit des fraglichen Erfordernisses in Anbetracht anderer Möglichkeiten, sicherzustellen, dass der Anbieter die Forderungen der Gewinner erfüllt, zu prüfen.<sup>991</sup>

Zum Erfordernis eines inländischen Sitzes erklärte der EuGH, dass dieses Erfordernis eine diskriminierende Beschränkung darstellt, die nur aus einem der in Art. 56 AEUV genannten Gründe, also dem Schutz der öff. Ordnung, der Sicherheit od. der Gesundheit, gerechtfertigt werden kann. Es sei festzustellen, dass ein Konzessionsystem, das sich auf das Kriterium d. Einnahmenmaximierung für die

---

990 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „Dickinger/Ömer“, Rn. 89–100.

991 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „Dickinger/Ömer“, Rn. 73–77.

Staatskasse gründet und die in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Anbieter allein wegen möglicherweise unterschiedlichen Steuerlasten systematisch benachteiligt, nicht als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen werden könne. Was das Ziel der Kontrolle u. Überwachung d. Monopolinhabers und das Argument angehe, es sei notwendig, eine effiziente Kontrolle der Anbieter zu gewährleisten, sei zu beachten, dass nach st. Rspr. der Begriff d. öff. Ordnung zum einen eine tatsächliche u. hinreichend schwere Gefährdung voraussetzt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, und zum anderen eine enge Auslegung geboten ist, wenn eine Ausnahme vom Grundprinzip d. AUEV gerechtfertigt werden soll. Daher sei es Sache d. vorlegenden Gerichts, erstens zu entscheiden, ob die geltend gemachten Ziele unter diesen Begriff fallen können, und ggf. zweitens, ob die fragliche Verpflichtung in Bezug auf den Gleichheitssatz den von der Rspr. d. EuGH vorgesehenen Kriterien d. Erforderlichkeit u. Verhältnismäßigkeit entspricht.<sup>992</sup>

Zum Verbot, in anderen Mitgliedstaaten Filialbetriebe zu errichten, urteilte der EuGH, die Freiheit d. Mitgliedstaaten, den Betrieb von Glücksspielen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln, stelle für sich genommen kein legitimes Ziel des Allgemeininteresses dar, das eine Beschränkung der durch den AEUV gewährleisteten Grundfreiheiten rechtfertigen könne. Demnach sei kein stichhaltiger Rechtfertigungsgrund für das dem Inhaber des im Ausgangsverfahren fraglichen Monopols auferlegte Verbot, Filialbetrieb außerhalb Österreichs zu errichten, vorgetragen worden.<sup>993</sup>

## *12. Die Auswirkungen der liberaleren Regelungen des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein auf die Kohärenz des Glücksspielstaatsvertrags 2012: Die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 12.06.2014 in Sachen „digibet“*

Mit Vorabentscheidung vom 12.06.2014 hat der EuGH über die Vorlage des BGH entschieden. Die Entscheidung ist mit Spannung erwartet worden. Denn es war äußerst umstritten, ob die für über ein Jahr bestehenden liberaleren Regelungen des GlüG SH sowie der Fortbestand der hiernach gewährten Erlaubnisse zum Wegfall der unionsrechtlichen Kohärenz der Internet- u. Werbeverbote sowie der Begrenzung der Anzahl der Sportwetten-Konzessionen auf 20 Veranstalter des GlüStV 2012 führen. Der EuGH hatte bis zu der hier zu besprechenden Vorabentscheidung auf Vorlage des BGH bisher nur in Fällen entschieden, in denen Regelungen mit sich widersprechenden Zielen und Folgen für dasselbe Territorium sowie dieselben Regelungsunterworfenen bestanden. Er statuierte den Grundsatz, dass Bund u. Länder sich bei ihrer Glücksspielregulierung für eine kohärente Regelung hinsichtlich deren Ziele

---

992 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „Dickinger/Ömer“, Rn. 78–84.

993 EuGH, Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „Dickinger/Ömer“, Rn. 85–88.



u. Auswirkungen absprechen müssen.<sup>994</sup> Andererseits urteilte er, dass die Erlaubnisfähigkeit in anderen Mitgliedstaaten d. EU sowie Durchsetzungsschwierigkeiten des Lotterie- u. Wettmonopols gegenüber im Ausland ansässigen Veranstaltern die Kohärenz nicht entfallen lassen.<sup>995</sup> Fraglich war, ob dieser Grundsatz auf das Verhältnis der unterschiedlichen Regelungen d. GlüStV 2012 für 15 Bundesländer einerseits zum GlüG SH für SH andererseits übertragbar ist.<sup>996</sup> Die Literatur bejaht den Wegfall der Kohärenz des GlüStV 2012 deswegen überwiegend.<sup>997</sup> Der VGH BaWü bezweifelt sie jedenfalls. Das OVG NRW in seinen oben besprochenen Entscheidungen sowie das VG Karlsruhe hingegen sahen keine Auswirkungen des GlüG SH auf die Kohärenz des GlüStV 2012. Diese Ansicht teilte auch das OLG Köln. Der BGH legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor.

*a. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.12.2012*

Am 10.12.2012 entschied der VGH BaWü, dass im Hinblick darauf, dass das GlüG SH Online-Casinospiele und Werbung hierfür gestattete, hinreichend gewichtige Zweifel an der Vereinbarkeit des strikten Internetverbots für diese in § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 sowie des strikten Verbots der Werbung hierfür in § 5 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 GlüStV 2012 mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot bestehen.<sup>998</sup>

Der VGH BaWü hatte in diesem Fall über eine Beschwerde in einem einstweiligen Rechtsschutz-Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO zu befinden. Die Beschwerdeführerin bot im Internet Glücksspiele in Form von Casino- u. Pokerspielen an und warb hierfür. Beides untersagte ihr der Beschwerdegegner mit Bescheid vom 31.08.2011. Er ordnete die sofortige Vollziehung dieser Verfügung an. Das VG Karlsruhe hatte mit Beschluss vom 28.11.2011 den Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Hauptsacheklage gegen die Untersagung ihrer Veranstaltung der Online-Casino- u. Pokerspiele sowie ihrer Werbung hierfür abgelehnt.<sup>999</sup>

Der VGH BaWü erläuterte, dass er seiner Prüfung ausschließlich die Rechtslage nach dem 01.07.2012 gemäß dem GlüStV 2012 zugrunde zu legen hat, weil die Antragstellerin Vollstreckungsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO nur für die Zukunft begehrte.<sup>1000</sup> Der VGH BaWü führte aus, dass der Ausgang des Hauptsacheverfahrens

---

994 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C 46/08 – „*Carmen Media*“, MMR 2010, 840f., NVwZ 2010, 1422ff.

995 EuGH, Urteil vom 08.09.2010, Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stoß u. a.*“, NVwZ 2010, 1409, 1409ff., Rn. 84ff.

996 So der BGH in seinem Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „*digibet*“, S. 10f. Rn. 23.

997 *Dörr/Janich*, K&R 2012, Beihefter 1, S. 1, 5ff., 15; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27, 32f.; *Windoffer*, DÖV 2012, 257, 265, Fazit; a. A.: *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918, 2923f.

998 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11.

999 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 1–4.

1000 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 2.

als offen anzusehen ist.<sup>1001</sup> Er könne die Frage, ob die Prüfung der normativen Ausgestaltung von Regelungen, die in die Dienstleistungsfreiheit eingreifen, und deren tatsächliche Anwendung am Maßstab des unionsrechtlichen Kohärenz-erfordernisses überhaupt bundeseinheitlich erfolgen muss oder wegen der vom GG gewährleisteten Eigenständigkeit der Länder länderspezifisch erfolgen darf, im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nicht beantworten. Dasselbe gelte für die Frage, ob die Vereinbarkeit der Internetverbote des GlüStV 2012 mit dem unionsrechtl. Kohärenzverfordernis von einer Folgenabschätzung im Sinne einer Wanderbewegung nach SH mit dem liberaleren GlüG SH abhängt. Dem VGH BaWü erschien es als offen, ob der Umstand, dass vom GlüG SH nur ein relativ kleiner Anteil der deutschen Bevölkerung erfasst ist, dazu führt, dass das Internetverbot für Casinospiele und das Werbeverbote hierfür des GlüStV 2012 zur Verwirklichung der mit ihnen verfolgten Ziele wegen Verlagerungseffekten tatsächlich nicht mehr hinreichend beitragen kann.<sup>1002</sup> Er bezweifelte ferner wegen der Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen für die Veranstaltung von und Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet die Geeignetheit der entsprechenden Verbote für Casinospiele.<sup>1003</sup> Der VGH BaWü entschied, dass wegen der offenen Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 56 AEUV dem Suspensivinteresse der Beschwerdeführerin der Vorrang vor dem Vollzugsinteresse des Beschwerdegegners einzuräumen war.<sup>1004</sup>

*b. Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen in seinen Urteilen vom 25.02.2014*

Das OVG NRW entschied, dass die Rechtslage nach dem GlüG SH nicht zur Folge hatte, dass das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 sowie des GlüStV 2012 zur Verwirklichung der hiermit verfolgten Ziele tatsächlich nicht mehr beitragen konnte und die Eignung zur Zielerreichung aufgehoben wurde. Von der Neuregelung in SH sei nur ein relativ kleiner Anteil der deutschen Bevölkerung erfasst worden. Damit bestehe kein Anlass zu der Annahme, dass der durch das Internetverbot in der Mehrzahl der Bundesländer praktizierte Schutz seinen Sinn verloren hatte. Ferner könne das Unionsrecht nicht dazu führen, dass die in allen übrigen Bundesländern geltenden, i. Ü. unionsrechtskonformen Beschränkungen hinfällig werden und sämtliche Glücksspielaktivitäten erlaubt sind, nur weil in einem Bundesland zeitweise ein liberalerer Regulierungsansatz verfolgt wurde. Die unterschiedliche Ausgestaltung des Glücksspielrechts sei Ausfluss der bundesstaatl. Ordnung, auf die die Union grds. Rücksicht zu nehmen habe. Die Dienstleistungsfreiheit gebiete es außerdem nicht, dass alle Bundesländer gleichförmige Glücksspielregelungen

---

1001 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 3.

1002 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 7.

1003 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 8.

1004 VGH BaWü, Beschluss vom 10.12.2012, 6 S 3335/11 vom 10.12.2012, Rn. 10.

erlassen.<sup>1005</sup> Eine Inkohärenz ergebe sich auch nicht daraus, dass die nach dem GlüG SH erteilten Genehmigungen für die Veranstaltung u. den Vertrieb von Online-Casinospielen u. Sportwettenlizenzen trotz Aufhebung d. GlüG SH i. Ü. für sechs Jahre weitergelten. Dies führe nicht dazu, dass das Internetverbot zur Erreichung der mit ihm verfolgten Ziele nicht beitragen kann. Abgesehen davon, dass sie auf SH begrenzt sind, wären sie als vorübergehende „Fehlentwicklung“ unionsrechtlich hinnehmbar.<sup>1006</sup>

*c. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 03.04.2012*

Das VG Karlsruhe entschied, dass trotz der Zulässigkeit des Online-Spiels in SH keine Inkohärenz der Internetverbote des GlüStV 2008 bestand.<sup>1007</sup> Das VG Karlsruhe urteilte, dass die Veranstaltung u. Bewerbung von Sportwetten, Casino- u. Pokerspielen im Internet über die gemeinsame Website einer in Deutschland ansässigen Muttergesellschaft u. ihrer in Malta ansässigen 100%igen Tochtergesellschaft ungeachtet einer insoweit fehlenden glücksspielrechtlichen Erlaubnis gem. § 4 Abs. 1 GlüStV 2008 bereits wegen Verstoßes gegen d. Internetvertriebsverbot d. § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 u. d. Internetwerbverbots d. § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 unzulässig u. nicht erlaubnisfähig waren. Es führte aus, dass die Internetverbote der §§ 4 Abs. 4 und 5 Abs. 3 GlüStV 2008 verfassungs- u. unionsrechtl. nicht zu beanstanden waren. Die vom GlüStV 2008 (und jetzt vom GlüStV 2012) abweichende Regelung des GlüG SH, nach der auch die Internetveranstaltung und der Internetvertrieb in allen Glücksspielsegmenten möglich war, habe keine Auswirkungen auf die Kohärenz der staatsvertraglichen Glücksspielregulierung und die darin enthaltenen Internetverbote.

*d. Urteil des Oberlandesgerichts Köln vom 30.11.2012 „bundesweites Glücksspielverbot im Internet“*

In diesem Fall entschied das OLG Köln,<sup>1008</sup> dass die Liberalisierung des GlüG SH nicht zur Inkohärenz des Verbots des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 (jetzt des GlüStV 2012) führte, Glücksspiele im Internet zu veranstalten.

In diesem Fall hatte die staatl. Lotteriegesellschaft von NRW die in Gibraltar ansässige Betreiberin der Internetseiten „888sport.de“ und „888sport.com“, deren alleinige Anteilseignerin und deren Geschäftsführer verklagt. Sie nahm diese aus §§ 3, 4 Nr. 11, 8 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1, 9 UWG i. V. m. §§ 4 Abs. 4 GlüStV 2008/2012, 18 Abs. 1 GlüG SH i. V. m. § 242 BGB auf Unterlassung, Auskunft u. Feststellung der Schadensersatzpflicht dem Grunde nach in Anspruch. Diese boten über die

---

1005 VGH NRW, Urteil vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11, Rn. 157–162.

1006 VGH NRW, Urteile vom 25.02.2014, Az. 13 A 2018/11, Rn. 208, Az. 13 A 3027/11, Rn. 141, Az. 13 A 351/12 Rn. 55.

1007 Az. 3 K 1991/10, ZfWG 2012, Rechtsprechung kompakt, S. 228.

1008 Az. 6 U 114/10, BeckRS 2013, 00578 = GRUR-RR 2013, 111ff.

genannten Webseiten in deutscher Sprache Sportwetten mit festen Gewinnquoten, Casino- u. Pokerspiele an und bewarben diese. Das LG Köln hatte der Klage stattgegeben. Das OLG Köln wies die Berufung hiergegen zurück.<sup>1009</sup>

Das OLG Köln urteilte, dass d. Verbot, Glücksspiele im Internet zu veranstalten u. zu vermitteln mit d. Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist. Es führte aus, dass Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch nat. Bestimmungen der Mitgliedstaaten zum Zwecke des Verbraucherschutzes u. a. vor den Spielsuchtgefahren nicht per se unzulässig sind, dass sie die Sportwettentätigkeit aber in kohärenter u. systematischer Weise begrenzen müssen. Dies sei aber der Fall. Das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 und jetzt des GlüStV 2012, stehe mit dem Kohärenz-erfordernis im Einklang. Das generelle Internetverbot sei geeignet u. erforderlich, die mit dem GlüStV 2008 (u. jetzt mit dem GlüStV 2012) verfolgten Gemeinwohlziele zu erreichen. Das OLG Köln erläuterte, dass die uneinheitliche Glücksspielregulierung in Deutschland nicht den Vorwurf mangelnder Systematik und Kohärenz der Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit begründet. Denn sowohl die Regelung des GlüStV 2012, als auch das GlüG SH seien restriktiv und bewirkten, dass Online-Glücksspiele, wenn überhaupt, nur unter zusätzlichen Voraussetzungen betrieben werden dürfen. Die Regulierungsunterschiede lägen allein in der Intensität des Verbraucherschutzes. Die ausschließlich graduellen Unterschiede in der Einschätzung der Gefahren der Online-Glücksspiele seien nicht widersprüchlich. Alle Bundesländer teilten die Einschätzung, dass Online-Glücksspiele restriktiv zu regulieren sind. Das OLG Köln vertrat die Auffassung, dass das Gebot der Kohärenz bei Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit es nicht erzwingt, dass in einem Bundesstaat die Regulierung in sämtlichen Bundesländern identisch ist. Der EuGH habe lediglich klargestellt, dass widersprüchliche, nicht miteinander zu vereinbarende und daher inkohärente Regelungen nicht deswegen gerechtfertigt sein können, weil hierfür unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen bestehen. Die Bestimmungen des GlüStV 2012 sowie des GlüG SH widersprüchen sich aber nicht in der Zielrichtung. Keine Regelung konterkariere die Ziele der anderen.<sup>1010</sup>

*e. Der Vorlage-Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 24.01.2013 – „digibet“*

Die Beklagte legte Revision gegen das Berufungsurteil des OLG Köln ein.<sup>1011</sup> Der BGH setzte das Verfahren aus und legte den Fall dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Er stellte diesem vier Fragen zur Kohärenz bzw. Inkohärenz des GlüStV 2012.<sup>1012</sup>

---

1009 OLG Köln, Urteil vom 30.11.2012 – 6 U 114/10, BeckRS 2013, 00578 S. 2, A.

1010 OLG Köln, Urteil vom 30.11.2012 – 6 U 114/10, BeckRS 2013, 00578 S. 5ff., B. I. 3.).

1011 BGH, Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“; BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“, S. 4f.; *Hambach/Riege*, in: ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Redaktion beck-aktuell*, Pressemitteilung vom 23.11.2012, becklink 1023639.

1012 BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „digibet“, S. 2f.; *Hundertmark*, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag 04/13 vom

Mit seinen ersten beiden Fragen wollte der BGH wissen, ob das GlüG SH, das zum Zeitpunkt des Vorlagebeschlusses noch geltendes Recht war, die Kohärenz der Internetverbote des GlüStV 2012 entfallen ließ, und ob es für die Antwort auf diese Frage darauf ankam, ob das GlüG SH die Eignung der Internetverbote des GlüStV 2012 zur Zielerreichung aufhob oder erheblich beeinträchtigte. Die dritte u. vierte Frage beziehen sich explizit auf die Fortgeltung der bereits nach dem GlüG SH erteilten Erlaubnisse bei einem Beitritt SHs zum GlüStV 2012. Mit ihnen beehrte der BGH eine Klärung der Frage, ob, wenn der EuGH bei der ersten u. zweiten Frage die Inkohärenz bejaht, der Beitritt SHs zum GlüStV 2012 diese Inkohärenz entfallen lässt, oder ob die Fortgeltung der bereits auf Grundlage des GlüG SH erteilten Genehmigungen dazu führt, dass die Inkohärenz der Internetverbote des GlüStV 2012 bestehen bleibt. Der BGH wollte außerdem wissen, ob es für die Beurteilung dieser Frage darauf ankommt, ob die Wirksamkeit der Internetbeschränkungen des GlüStV 2012 durch die Fortgeltung der Genehmigungen erheblich beeinträchtigt oder gar aufgehoben ist.<sup>1013</sup>

Der BGH äußerte die Ansicht, dass zumindest außerhalb von SH die Kohärenz der Regelungen wegen der Befristung der auf Grundlage des GlüG SH erteilten Erlaubnisse auf sechs Jahre nicht beeinträchtigt sein sollte, zumindest wenn die Beeinträchtigung im übrigen Bundesgebiet durch die Lizenzen nur unerheblich ist.<sup>1014</sup> Dass er u. a. diese Frage dem EuGH vorgelegt hat, zeigt aber, dass er sich seiner Sache keinesfalls sicher war.<sup>1015</sup> Ferner war der BGH der Meinung, dass insbes. die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit zw. Union u. Mitgliedstaaten sowie der Verhältnismäßigkeit dafür sprechen, in der bundesstaatlichen Ordnung begründete unterschiedliche Glücksspielregelungen innerhalb eines Mitgliedstaates nicht als inkohärente Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit anzusehen, solange und soweit dieser Sektor in der EU noch nicht harmonisiert ist.<sup>1016</sup>

#### *f. Die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 12.06.2013*

In dieser Vorabentscheidung<sup>1017</sup> urteilte der EuGH, dass die vorübergehende liberalere Regelung des GlüG SH die Kohärenz der Internetverbote des GlüStV 2012

---

24.01.2013; *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2013; *Wilke*, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 29/2013 vom 24.01.2013.

1013 BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „*digibet*“, S. 2f., 13ff.; BGH, Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – *digibet*.

1014 BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „*digibet*“, S. 13ff., Rn. 29ff.; *ders.*, Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013.

1015 *Hambach/Riege*, ISA-GUIDE, Artikel 73110 vom 07.02.2012.

1016 BGH, Beschluss vom 24.01.2013, Az. I ZR 171/10 – „*digibet*“, S. 11f. Rn. 24ff.; *ders.*, Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013.

1017 Rechtssache C-156/13, abrufbar unter [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

nicht entfallen ließ. Die Verhältnismäßigkeit des GlüStV 2012 i. Ü. müsse der BGH als vorlegendes Gericht beurteilen.<sup>1018</sup>

Zunächst wiederholte der EuGH seine Rechtsprechung aus seinen bisherigen Glücksspielurteilen, wonach der Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Spielausgaben zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die geeignet sind, Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen. In Ermangelung einer unionsrechtl. Harmonisierung sowie angesichts der beträchtlichen sittlichen, religiösen u. kulturellen Unterschiede im Bereich des Glücksspiels sei es Sache der Mitgliedstaaten zu beurteilen, welche Maßnahmen sie für erforderlich halten. Erneut verwies der EuGH auf die nachteiligen sozialen Folgen, die ein freier Wettbewerb auf dem Glücksspielmarkt haben kann, weswegen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen verfügen. Die getroffenen Regelungen müssten aber verhältnismäßig u. nicht diskriminierend sein. Sie seien nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werden, dieses in kohärenter u. systematischer Weise zu verfolgen. Dies zu beurteilen sei Sache des vorlegenden Gerichts.<sup>1019</sup>

Der EuGH wies sodann darauf hin, dass die Antwort auf die Frage, in welcher Weise die Ausübung unionsrechtlicher Befugnisse und die Erfüllung unionsrechtl. Pflichten innerstaatlichen Organen übertragen werden kann, sich alleine nach dem nat. Verfassungsrecht richtet. In einem Bundesstaat dürfe der Gesetzgeber die Auffassung vertreten, dass es im Interesse aller Betroffenen Sache der Länder und nicht des Bundes ist, bestimmte Vorschriften zu erlassen. Die Verteilung d. Zuständigkeiten zw. den Ländern könne nicht in Frage gestellt werden, da sie unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 EUV stehe, nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsrechtl. Strukturen einschließlich der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Zudem würden sich die Umstände der hier vorgelegten Rechtssache von denen im Fall Carmen Media Group unterscheiden, da es im Ausgangsverfahren nicht um das Verhältnis und die etwaige Pflicht zur vertikalen Koordinierung zwischen den Behörden des betroffenen Bundeslands und den Bundesbehörden gehe, sondern um das horizontale Verhältnis zw. den Bundesländern mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen im Rahmen eines föderal strukturierten Mitgliedstaats. Die Beeinträchtigung der Kohärenz durch das GlüG SH sei zudem

---

1018 EuGH, Urteil vom 12.06.2014, Rs. C-156/13 – „*digibet*“, Leitsatz; *ders.*, Pressemitteilung vom 12.06.2012, auch abgedruckt in: ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113788 vom 12.06.2014; *Hambach*, K&R 2014, 570, 571, 573; *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113807 vom 12.06.2014; *Karpenstein*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114367 vom 25.06.2014; ; *NDR.de*, Artikel Nr. gluecksspiel246 vom 12.06.2014.

1019 EuGH, Urteil vom 12.06.2014, Rs. C-156/13 – „*digibet*“, Rn. 25–32; *ders.*, Pressemitteilung vom 12.06.2012, auch abgedruckt in: ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113788 vom 12.06.2014; *Hambach*, K&R 2014, 570, 572f.; *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113807 vom 12.06.2014.

zeitlich u. räumlich begrenzt gewesen. Es lasse sich somit nicht die Auffassung vertreten, dass die vorübergehende abweichende Rechtslage in SH die Eignung der in den anderen Bundesländern geltenden Internetbeschränkungen d. Glücksspiels zur Erreichung d. mit ihnen verfolgten legitimen Ziele d. Allgemeinwohls erheblich beeinträchtige. Deswegen habe aus der vorübergehenden und räumlich auf SH begrenzten Geltung des liberaleren GlüG SH nicht die Pflicht für die übrigen 15 Bundesländer resultiert, dass dortige Verbraucherschutzniveau zu übernehmen.<sup>1020</sup>

#### *g. Die Konsequenzen aus der Vorabentscheidung*

Nicht entschieden hat der EuGH, ob der Fortbestand der schleswig-holsteinischen Genehmigungen für sechs Jahre die Kohärenz der Internetverbote des GlüStV 2012 sowie der Beschränkung der Anzahl der Konzessionen auf 20 Stück entfallen lässt. Er ging in seiner Entscheidung vielmehr davon aus, dass die abweichende Rechtslage in SH endgültig vorbei ist. Der EuGH verkannte somit in seiner Voabentscheidung den Fortbestand der über 50 bereits auf Grundlage des GlüG SH erteilten Genehmigungen sowie die Fortgeltung des GlüG SH für die Genehmigungsinhaber für die restliche Geltungsdauer der Genehmigungen. Der Grund hierfür ist die missverständliche Vorlage des BGH. Denn dieser hat sich nur insoweit auf die Fortgeltung d. bereits erteilten Genehmigungen bezogen, als er gefragt hat, ob der Beitritt SHs zum GlüStV 2012 trotz der Fortgeltung der bereits erteilten Genehmigungen die Inkohärenz entfallen lässt, falls der EuGH diese bei der ersten Frage bejahen sollte. Da der EuGH die Inkohärenz verneint hat, sah er sich nicht mehr veranlasst, über die weiteren Fragen zu entscheiden.<sup>1021</sup>

Ebenfalls nicht entschieden hat der EuGH über die Verhältnismäßigkeit u. in deren Rahmen die Kohärenz der Internetbeschränkungen sowie der Beschränkung auf 20 Sportwettenkonzessionen d. GlüStV 2012 i. Ü. Dies zu beurteilen gab er dem BGH auf.<sup>1022</sup> Da die Klage zwischenzeitliche zurückgenommen wurde, braucht letzterer hierüber jedoch nicht mehr entscheiden. Wäre dies nicht geschehen, hätte er nach den Vorgaben d. EuGH nur die beiden Möglichkeiten gehabt, die Unterlassungsklage entweder abzuweisen, weil Westlotto die Kohärenz des GlüStV 2012 bisher nicht dargelegt hat, od. die Sache zurück an das Ausgangsgericht zu verweisen, damit dieses die notwendigen tatsächlichen Feststellungen zur Kohärenz des GlüStV 2012 trifft. Denn als Revisionsinstanz hätte d. BGH diese bisher unterbliebenen Feststellungen nicht selber treffen können. Nachdem der EuGH mehrfach betonte, dass

---

1020 EuGH, Urteil vom 12.06.2014, Rs. C-156/13 – „*digibet*“, Rn. 33–38; *ders.*, Pressemitteilung vom 12.06.2012, auch abgedruckt in: ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113788 vom 12.06.2014; *Hambach*, K&R 2014, 570, 572; *Hecker*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113807 vom 12.06.2014.

1021 *Hambach*, K&R 2014, 570, 573; *Karpenstein*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114367 vom 25.06.2014.

1022 *Hambach*, K&R 2014, 570, 571, 573; *Karpenstein*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114367 vom 25.06.2014; *NDR.de*, Artikel Nr. gluecksspiel246 vom 12.06.2014.

über die Kohärenz des GlüStV 2012 nach den Maßstäben seiner Rspr. zwingend noch zu entscheiden ist, hätte der BGH die Revision keinesfalls abweisen, und der Unterlassungsklage somit stattgeben können.<sup>1023</sup>

Nicht Gegenstand des Voraburteils war ferner die Rechtmäßigkeit des Beitritts SHs zum GlüStV 2012 sowie die Frage, ob durch die Fortgeltung der auf Grundlage des GlüG SH erteilten Genehmigungen eine unionsrechtswidrige Ungleichbehandlung mit Anbietern besteht, die nicht rechtzeitig Genehmigungen nach dem GlüG SH erteilt bekamen, wie sie oben bejaht wurde, weil rein fiskalische Gründe eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen können. Der BGH hat in seiner dritten Vorlagefrage explizit ausgeführt, dass die Fortgeltung der bereits erteilten Genehmigungen ausschließlich fiskalische Gründe hat, weil das Land SH sich bei einer Aufhebung mit nicht schulterbaren Schadensersatzforderungen konfrontiert sähe.

### *13. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 04.02.2016 in der Rechtssache „Sebat Ince“*

Mit diesem Urteil<sup>1024</sup> führt der EuGH seine bisherige Rspr. fort. Es betrifft zwei Zeiträume, nämlich den Zeitraum vom 01.01. bis zum 30.06.2012, während dem der GlüStV 2008 bereits außer Kraft getreten war und seine Regelungen nur aufgrund der Umsetzungsgesetze der Länder weiter fortgalten, sowie den Zeitraum ab dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 am 01.07.2012. Die Staatsanwaltschaft Kempten hatte eine in Deutschland wohnhafte türkische Staatsangehörige wegen nicht genehmigter Sportwettenvermittlung nach § 284 StGB angeklagt. Der Vorwurf lautete, dass die Angeklagte während d. Zeitraums vom 11. und 12.01.2012 sowie während d. Zeitraums vom 13.04. bis zum 07.11.2012 ohne Erlaubnis durch die zuständige Behörde Sportwetten über einen in einer bayerischen „Sportsbar“ aufgestellten Wettautomaten für einen österreichischen, in Deutschland ebenfalls nicht konzeSSIONierten Sportwettenveranstalter, vermittelt haben soll.<sup>1025</sup>

Die Staatsanwaltschaft vertrat die Ansicht, dass während d. Zeitraums vom 01.01. bis zum 30.06.2012 nur der Ausschluss priv. Anbieter unionsrechtswidrig gewesen sei, nicht aber die Erlaubnispflicht, die weiter hätte angewendet werden können. Die bayerischen Behörden hätten ein „fiktives Erlaubnisverfahren“ durchgeführt gem. dem d. zuständigen Behörden nach einem entsprechenden Antrag prüften, ob ein priv. Anbieter nach einem fiktiven Erlaubnisverfahren eine Erlaubnis unter den Bedingungen bekommen konnte, die für die staatl. Monopolträger u. ihre Vermittler vorgesehen waren. Bei einem positiven Prüfungsergebnis erließen sie eine fiktive Erlaubnis in der Form, dass sie das Verbot von priv. Sportwetten u.

---

1023 *Karpenstein*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 113599 vom 09.06.2014; *ders.*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114367 vom 25.06.2014.

1024 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, ZfWG 2016, 115ff., auch abrufbar unter [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

1025 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 23–25.



Sportwettenvermittlungen außer Anwendung ließen. Bei der zuständigen bayerischen Landesbehörde seien fast 70 Erlaubnisanträge priv. Wirtschaftsteilnehmer eingegangen. Die Angeklagte habe jedoch keinen solchen Antrag gestellt.<sup>1026</sup>

Das AG Sonthofen hatte wegen unionsrechtlicher Erwägungen Zweifel an der Anwendbarkeit des § 284 StGB und mithin auch an der Strafbarkeit des Verhaltens der Angeklagten. Deswegen setzte das AG Sonthofen das Verfahren aus und legte dem EuGH drei Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Mit seiner ersten Frage wollte das AG Sonthofen wissen, ob Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats daran hindert, eine Vermittlung von Sportwetten ohne entsprechende Erlaubnis durch einen priv. Wirtschaftsteilnehmer an einen priv., im EU-Ausland lizenzierten Sportwettenveranstalter zu ahnden, wenn die Erlaubnispflicht für die Veranstaltung od. die Vermittlung von Sportwetten im Rahmen eines staatl. Monopols besteht, das die nat. Gerichte für unionsrechtswidrig befunden haben. Ferner beehrte das AG Sonthofen eine Klärung der Frage, ob Art. 56 AEUV einer solchen Ahndung auch dann entgegensteht, wenn ein priv. Wirtschaftsteilnehmer theoretisch eine Erlaubnis für die Veranstaltung od. die Vermittlung von Sportwetten erhalten kann, soweit die Kenntnis von dem Verfahren zur Erteilung einer solchen Erlaubnis nicht sichergestellt ist, und das unionsrechtswidrige staatl. Sportwettenmonopol trotz der Annahme eines „fiktiven Erlaubnisverfahrens“ fortbesteht.<sup>1027</sup>
2. Mit seiner zweiten Frage wollte das AG Sonthofen geklärt haben, ob Art. 8 Abs. 1 RL 98/34/EG<sup>1028</sup> dahin auszulegen ist, dass d. Entwurf eines Landesgesetzes, das auf der Ebene d. betreffenden Landes die Bestimmungen eines ausgelaufenen Länderstaatsvertrags aufrechterhält, der Notifizierungspflicht d. Art. 8 Abs. 1 unterliegt, soweit er technische Vorschriften i. S. d. Art. 1 dieser RL enthält, so dass der Verstoß gegen diese Pflicht dazu führt, dass diese technischen Vorschriften einem Einzelnen im Rahmen eines Strafverfahrens nicht entgegengehalten werden können. Ferner wollte d. AG Sonthofen wissen, ob dies auch dann der Fall ist, wenn besagter Staatsvertrag der Kommission zuvor im Entwurfsstadium gem. Art. 8 Abs. 1 notifiziert worden war und ausdrücklich die Möglichkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer vorsah, von der allerdings kein Gebrauch gemacht worden war.<sup>1029</sup>
3. Die dritte Frage lautete, ob Art. 56 AEUV, das Transparenzgebot, der Gleichheitssatz u. das unionsrechtl. Verbot d. Günstlingswirtschaft dahin auszulegen sind, dass sie der Sanktionierung d. Vermittlung von Sportwetten ohne deutsche Erlaubnis an einen im EU-Ausland lizenzierten Wettveranstalter in einem Fall entgegenstehen, der durch den für neun Jahre angelegten GlüÄndStV mit einer

---

1026 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 29, 57.

1027 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 40, 50.

1028 Mittlerweile RL (EU) 2015/1535 vom 09.09.2015, ABL. 2015 L 241/1.

1029 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 40, 66.

Experimentierklausel für Sportwetten gekennzeichnet ist, der für sieben Jahre die theoretische Möglichkeit vorsieht, maximal 20 Konzessionen auch an nichtstaatl. Wettveranstalter mit Legalisierungswirkung für alle deutschen Bundesländer als notwendige Voraussetzung für eine Vermittlungserlaubnis zu vergeben, wenn das Konzessionsverfahren durch vom AG Sonthofen aufgezählte und von diesem als nicht unionsrechtskonform angesehene Aspekte geprägt ist. Insbes. störte sich d. AG Sonthofen daran, dass die staatl. Lotterieu Unternehmen bis ein Jahr nach der evtl. Konzessionsvergabe – die nach wie vor nicht erfolgt ist – Sportwetten, Lotterien und andere Glücksspiele ohne Konzession veranstalten, über ihr Netz gewerblicher Annahmestellen vertreiben und bewerben dürfen.<sup>1030</sup>

Der EuGH antwortete wie folgt:

*a. Das „fiktive Erlaubnisverfahren“ genügt nicht den Anforderungen des Unionsrechts*

Der EuGH wies erneut darauf hin, dass die Versagung einer Übergangszeit im Fall der Unvereinbarkeit eines staatl. Monopols mit Art. 56 AEUV nicht zwangsläufig zur Folge hat, dass der betroffene Mitgliedstaat, wenn er eine Liberalisierung des Glücksspielmarktes mit dem von ihm angestrebten Niveau des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung nicht für vereinbar hält, zu einer derartigen Liberalisierung verpflichtet wäre. Nach dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts stehe es den Mitgliedstaaten frei, das bestehende Monopol zu reformieren, um es mit den Bestimmungen des AEUV in Einklang zu bringen, indem es insbes. einer wirksamen und strengen behördlichen Kontrolle unterworfen wird.<sup>1031</sup>

Bei einer Liberalisierung des Glücksspielmarktes müsse der betroffene Mitgliedstaat die Grundregeln der Verträge, insbes. Art. 56 AEUV, den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot und das daraus folgende Transparenzgebot beachten. In einem solchen Fall müsse die Einführung eines Systems der vorherigen behördlichen Genehmigung für das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen in diesem Mitgliedstaat auf obj., nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die im Voraus bekannt sind, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern. Im Lichte dieser Grundsätze sei zu prüfen, ob eine Praxis wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende „fiktive Erlaubnisverfahren“ für die Veranstaltung u. Vermittlung von Sportwetten von objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien geleitet ist. Die Praxis eines „fiktiven Erlaubnisverfahrens“ sei definitionsgemäß nicht kodifiziert. Weder aus der Vorlageentscheidung noch aus den von den Beteiligten abgegebenen Erklärungen sei hervorgegangen, dass diese Praxis Gegenstand von Publicitätsmaßnahmen gewesen wäre, um den potenziellen priv. Veranstaltern od. Annahmestellen von Sportwetten zur Kenntnis gebracht zu werden.

---

1030 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „Sebat Ince“, Rn. 40, 85.

1031 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „Sebat Ince“, Rn. 54.

Somit könne vorbehaltlich der Überprüfung durch das vorliegende Gericht nicht davon ausgegangen werden, dass die Kenntnis dieser Wirtschaftsteilnehmer von der besagten Praxis sichergestellt war. Unter diesen Umständen könne nicht ausgeschlossen werden, dass private Wirtschaftsteilnehmer weder das „fiktive Erlaubnisverfahren“ noch die Voraussetzungen, unter denen ihnen eine fiktive Erlaubnis erteilt od. versagt werden könnte, kennen können. Dann sei für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer der Umfang ihrer Rechte u. Pflichten aus Art. 56 AEUV nicht erkennbar, so dass das betreffende System gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße. Bei der Praxis des fiktiven Erlaubnisverfahrens könne folglich nicht davon ausgegangen werden, dass damit die von den nat. Gerichten festgestellte Unionsrechtswidrigkeit des Sportwettenmonopols behoben worden ist. Der EuGH wies – wie bereits in seinem Urteil in der Rs. Placanica – darauf hin, dass ein Mitgliedstaat keine strafrechtl. Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsformalität verhängen darf, deren Erfüllung er unter Verstoß gegen d. Unionsrecht abgelehnt od. vereitelt hat.<sup>1032</sup>

Demgemäß antwortete der EuGH auf die erste Vorlagefrage, dass Art. 65 AEUV dahin auszulegen ist, dass er die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats daran hindert, die ohne Erlaubnis erfolgte Vermittlung von Sportwetten durch einen priv. Wirtschaftsteilnehmer an einen im EU-Ausland lizenzierten Sportwettenveranstalter zu ahnden, wenn die Erlaubnispflicht für die Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten im Rahmen eines staatl. Monopols besteht, das d. nat. Gerichte für unionsrechtswidrig befunden haben. Art. 56 AEUV stehe einer solchen Ahndung auch dann entgegen, wenn ein priv. Wirtschaftsteilnehmer theoretisch eine Erlaubnis für die Veranstaltung od. Vermittlung von Sportwetten erhalten kann, soweit die Kenntnis von dem Verfahren zur Erteilung einer solchen Erlaubnis nicht sichergestellt ist und das unionsrechtswidrige staatliche Sportwettenmonopol trotz der Annahme eines solchen Verfahrens fortbesteht.

*b. Notifizierungspflicht soweit die Ausführungsgesetze sich hinsichtlich ihres zeitlichen und räumlichen Geltungsbereichs von dem des Glücksspielstaatsvertrags unterscheiden*

Zunächst betonte der EuGH, dass Art. 8 Abs. 1 RL 98/34/EG zwar verlangt, dass der Kommission ein Gesetzentwurf, der technische Vorschriften enthält, vollständig übermittelt wird. Die Unanwendbarkeit, die sich aus der Missachtung dieser Pflicht ergibt, erfasse aber nicht alle Bestimmungen eines solchen Gesetzes, sondern nur die darin enthaltenen technischen Vorschriften. Als erstes prüfte der EuGH daher, ob die Bestimmungen des GlüStV 2008, gegen die Frau Ince verstoßen haben soll und die nach dessen Auslaufen aufgrund des BayAGGlüStV 2008 als bayerisches Landesrecht weitergalten, „technische Vorschriften“ i. S. v. Art. 1 Nr. 11 RL 98/34/EG sind. Dazu sei festzustellen, dass einige der Bestimmungen des GlüStV 2008 als

---

1032 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „Sebat Ince“, Rn. 55–64.

„Vorschriften betreffend Dienste“ qualifiziert werden können, da sie eine „Dienstleistung der Informationsgesellschaft“ i. S. v. Art. 1 Nr. 2 RL 98/34/EG betreffen. Dagegen stellen die übrigen Bestimmungen des GlüStV 2008, die keine „Dienstleistungen der Informationsgesellschaft“ i. S. v. Art. 1 Nr. 2 RL 98/34/EG betreffen, wie die Bestimmungen, in denen die Erlaubnispflicht für die Veranstaltung od. Vermittlung von Sportwetten u. die Unmöglichkeit der Erteilung einer solchen Erlaubnis an priv. Anbieter normiert werden, keine „technischen Vorschriften“ i. S. v. Art. 1 Nr. 11 dieser Richtlinie dar. Nat. Bestimmungen, die lediglich die Voraussetzungen für die Niederlassung od. die Erbringung von Dienstleistungen durch Unternehmen vorsehen, wie Bestimmungen, die die Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit von einer vorherigen Erlaubnis abhängig machen, seien keine technischen Vorschriften i. S. d. Art. 1 Nr. 11 RL 98/34/EG. Das vorlegende Gericht habe zu prüfen, ob Frau Ince im Rahmen des Strafverfahrens ein Verstoß gegen manche der Bestimmungen zur Last gelegt wird, die als Normierung von Vorschriften betreffend Dienste i. S. v. Art. 1 Nr. 5 RL 98/34/EG anzusehen sind.<sup>1033</sup>

Anschließend prüfte der EuGH, ob das BayAGGlüStV 2008 der Kommission vor seinem Erlass – zusätzlich zu und unabhängig von der Notifizierung des GlüStV 2008 im Entwurfsstadium – nach Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 RL 98/34/EG hätte notifiziert werden müssen. Insoweit sei festzustellen, dass sich die Vorschriften über die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten nach dem BayAGGlüStV 2008, obwohl sie inhaltlich mit den zuvor der Kommission notifizierten Vorschriften des GlüStV 2008 übereinstimmen, von diesen hinsichtlich ihres zeitlichen und räumlichen Geltungsbereichs unterscheiden. Daher sei zur Verwirklichung der mit der RL 98/34/EG verfolgten Ziele die Notifizierung des Entwurfs eines Gesetzes wie des BayAGGlüStV 2008 an die Kommission nach Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 dieser RL erforderlich. Angesichts dieser Ziele sei wichtig, dass die Wirtschaftsteilnehmer eines Mitgliedstaats von den Entwürfen technischer Vorschriften eines anderen Mitgliedstaats sowie dem zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich dieser Vorschriften unterrichtet werden, damit sie den Umfang der ihnen auferlegten Pflichten kennen und durch etwaige rechtzeitige Anpassung ihrer Erzeugnisse oder ihrer Dienstleistungen vorausschauend an den Erlass dieser Texte herangehen können.<sup>1034</sup>

Aus diesen Gründen antwortete der EuGH auf die zweite Vorlagefrage, dass Art. 8 Abs. 1 RL 98/34/EG dahin auszulegen ist, dass der Entwurf eines Landesgesetzes, das auf der Ebene des betreffenden Landes die Bestimmungen eines ausgelaufenen Länderstaatsvertrags aufrechterhält, der Notifizierungspflicht des Art. 8 Abs. 1 unterliegt, soweit er technische Vorschriften i. S. d. Art. 1 dieser RL enthält. Ein Verstoß gegen diese Pflicht führe dazu, dass diese technischen Vorschriften einem Einzelnen im Rahmen eines Strafverfahrens nicht entgegen gehalten werden können. An der Notifizierungspflicht könne auch der Umstand nichts ändern, dass der besagte Staatsvertrag der Kommission zuvor im Entwurfsstadium gem.

---

1033 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „Sebat Ince“, Rn. 67–77.

1034 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „Sebat Ince“, Rn. 78–84.

Art. 8 Abs. 1 RL 98/34/EG notifiziert worden war und ausdrücklich die Möglichkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer vorsah, von der allerdings kein Gebrauch gemacht wurde.<sup>1035</sup>

*c. Bindung an den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot und das daraus folgende Transparenzgebot*

Als erstes erinnerte der EuGH daran, dass öff. Stellen, die Dienstleistungskonzessionsverträge schließen, die Grundregeln des AEUV im Allgemeinen, insbes. Art. 56, sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot im Besonderen zu beachten haben. Das Transparenzgebot solle gewährleisten, dass alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer die Entscheidung über die Teilnahme an Ausschreibungen auf der Grundlage sämtlicher einschlägiger Informationen treffen können und die Gefahr von Günstlingswirtschaft und Willkür seitens der Vergabestelle ausgeschlossen ist. Es verlange, dass alle Bedingungen und Modalitäten des Vergabeverfahrens klar, genau und eindeutig formuliert sind, so dass zum einen alle durchschnittlich fachkundigen Bieter bei Anwendung der üblichen Sorgfalt die genaue Bedeutung dieser Informationen verstehen und sie in gleicher Weise auslegen können. Zum anderen müssten dem Ermessen der konzessionserteilenden Stelle Grenzen gesetzt werden. Diese müsse tatsächlich überprüfen können, ob die Gebote der Bieter die für das Verfahren geltenden Kriterien erfüllen. Letzlich sei es Sache des vorliegenden Gerichts im Lichte dieser Grundsätze zu untersuchen, ob die von ihm angeführten Umstände, jeweils für sich oder zusammen genommen, die Vereinbarkeit eines Verfahrens zur Erteilung von Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten wie des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit dem Gleichheitsgrundsatz, dem Diskriminierungsverbot und dem daraus folgenden Transparenzgebot in Frage stellen können.<sup>1036</sup>

Weiter argumentiert der EuGH, dass das vorliegende Gericht festgestellt hat, dass von der Möglichkeit der Konzessionserteilung bisher noch kein Gebrauch gemacht wurde und die staatl. Anbieter aufgrund der Übergangsregelung in § 29 GlüStV 2012 weiterhin ohne Konzession Sportwetten veranstalten u. ihre Annahmestellen diese vermitteln dürfen (bis ein Jahr nach der Konzessionserteilung). Unter diesen Umständen sei d. AG Sonthofen der Ansicht, dass das nach dem GlüStV 2012 u. den Ausführungsgesetzen der Länder vorgesehene, für unionsrechtswidrig befundene staatl. Monopol auf d. Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten faktisch fortbestehe. Zwar verpflichte die Versagung einer Übergangszeit den betroffenen Mitgliedstaat nicht zur Liberalisierung des Glücksspielmarkts. Er könne das Monopol reformieren, um es mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen, oder es durch ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung ersetzen, das auf obj., nicht diskriminierenden u. im Voraus bekannten Kriterien beruht. Jedoch könne nicht

---

1035 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 84.

1036 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 86–88.

davon ausgegangen werden, dass eine Legislativreform wie die Experimentierklausel in § 10a GlüStV 2012 die Unvereinbarkeit eines staatl. Monopols auf die Veranstaltung u. Vermittlung von Sportwetten mit Art. 56 AEUV behebt, soweit das Monopol trotz des Inkrafttretens der Reform in der Praxis weiter Bestand hat. Ein Mitgliedstaat dürfe aber keine strafrechtlichen Sanktionen wegen einer nicht erfüllten Verwaltungsvormalität verhängen, wenn er die Erfüllung dieser Formalität unter Verstoß gegen das Unionsrecht abgelehnt oder vereitelt hat.<sup>1037</sup>

Entsprechend antwortete der EuGH auf die dritte Vorlagefrage, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einen Mitgliedstaat daran hindert, die ohne Erlaubnis erfolgte Sportwettenvermittlung in seinem Hoheitsgebiet an einen im EU-Ausland lizenzierten Sportwettenveranstalter zu ahnden,

- wenn die Erteilung einer Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten daran geknüpft ist, dass der Sportwettenveranstalter eine Konzession nach einem Konzessionserteilungsverfahren wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erhält und das vorliegende Gericht feststellt, dass dieses Verfahren den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot und das daraus folgende Transparenzgebot missachtet, und
- soweit trotz des Inkrafttretens einer nat. Bestimmung, nach der priv. Wirtschaftsteilnehmern eine Konzession erteilt werden kann, die von den nat. Gerichten für unionsrechtswidrig befundenen Bestimmungen, mit denen ein staatl. Monopol auf die Veranstaltung u. Vermittlung von Sportwetten eingeführt wurde, faktisch weiter angewendet werden.<sup>1038</sup>

#### *d. Anmerkung*

Das Urteil enthält weder eine Entscheidung über Unionsrechtskonformität der Experimentierklausel d. § 10a GlüStV 2012, noch über die Vorgaben zu den Konzessionsvoraussetzungen in § 4a Abs. 4 GlüStV 2012, noch zu den weiteren Verfahrensvorgaben d. §§ 4b u. 4c GlüStV 2012 u. auch nicht zu der in § 4d geregelten Konzessionsabgabe od. den in § 4e vorgesehenen Konzessionspflichten u. aufsichtsrechtl. Maßnahmen. Der EuGH wies lediglich – wie bereits mehrfach in früheren Urteilen – darauf hin, dass die Konzessionskriterien im Voraus bekannt sein müssen, sowie dass diese obj. u. diskriminierungsfrei sein müssen. Diese Vorgabe hat in § 4b Abs. 1 GlüStV 2012 Berücksichtigung gefunden. Dazu, ob die Vorgaben d. §§ 4a ff. GlüStV 2012 diese Voraussetzung erfüllen, äußerte der EuGH sich nicht. Er urteilte explizit, dass es i. Ü. dahinstehen könne, ob die einzelnen in der Vorlagefrage aufgeführten Umstände – die abgesehen von lit. e) ausschließlich die konkrete Verfahrensdurchführung durch d. hessische Innenministerium u. nicht Vorgaben

---

1037 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 89–94; diese Aussagen des EuGH finden sich auch schon in seinen früheren Urteilen, insbes. im *Placanica* sowie im *OPEC*-Urteil.

1038 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 95.

d. GlüStV 2012 betreffen – jeweils für sich od. zusammen genommen, die Vereinbarkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Konzessionserteilungsverfahrens mit Art. 56 AEUV in Frage stellen können.<sup>1039</sup> Dies überließ er – ohne eine eigene Tendenz erkennen zu lassen – dem vorlegenden Gericht. Denn der EuGH stellte ausschließlich darauf ab, dass, solange die Konzessionsvergabe nicht stattfindet u. die staatl. Lotteriegesellschaften ohne Konzession ihre Sportwetten veranstalten sowie über ihre Annahmestellen vertreiben dürfen, faktisch das unionsrechtswidrige Monopol fortbesteht. Solange dies der Fall ist, ohne dass übergangsweise unionsrechtskonforme Maßnahmen ergriffen werden, die den Unionsrechtsverstoß bis zur Konzessionsvergabe beseitigen, darf aber Einzelnen ein unionsrechtswidriges Monopol nicht im Rahmen eines Strafverfahrens entgegen gehalten und diese wegen Verstoßes hiergegen verurteilt werden. Ob die Unionsrechtswidrigkeit fortbesteht ist von den nat. Gerichten zu prüfen.<sup>1040</sup>

Auch aus der Aussage, dass das „fiktive Erlaubnisverfahren“, das die bayerischen Behörden vor Inkrafttreten des GlüStV 2012 anwendeten, mangels Publizitätsmaßnahmen nicht dem unionsrechtl. Transparenzgebot genügte und mithin den Verstoß gegen Art. 56 AEUV nicht beseitigte, lässt sich für die Beurteilung der Unionsrechtskonformität der Vorgaben des GlüStV 2012 nichts ableiten. Denn § 4b Abs. 1 GlüStV 2012 regelt ausdrücklich, dass das Auswahlverfahren im Amtsblatt der EU bekannt zu machen ist, was ja auch tatsächlich erfolgte. Mithin ist die Kenntnis der priv. Wirtschaftsteilnehmer von diesem Verfahren sichergestellt. Die Konzessionsvergabe nach Durchführung des Verfahrens würde das unionsrechtswidrige Monopol im Gegensatz zu dem während der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 von manchen Bundesländern praktizierte „fiktive Erlaubnisverfahren“ gerade beseitigen. Der EuGH verdeutlicht mit diesem Urteil nur, dass unionsrechtswidrige Regelungen nicht während einer Übergangszeit weiter angewendet werden dürfen und auch alle Maßnahmen zur Beseitigung des Unionsrechtsverstoßes während der Übergangszeit bis zu einer unionsrechtskonformen Regulierung (sowie deren tatsächlicher Anwendung) dem allgemeinen Transparenz- u. Gleichbehandlungsgebot genügen müssen.<sup>1041</sup>

Schließlich hat das Urteil nicht zur Folge, dass die aktuellen Ausführungsgesetze der Länder mangels Notifizierung nicht auf die priv. Wirtschaftsteilnehmern angewendet werden könnten. Der EuGH urteilte lediglich, dass die Landesgesetze einer Notifizierungspflicht unterliegen, soweit ihr räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich von dem des GlüStV abweicht, nämlich soweit sie die Regelungen des GlüStV nach dessen Auslaufen aufrechterhalten. Solange der GlüStV 2012 inkraft u. sein zeitlicher u. räumlicher Geltungsbereich mit denen der Ausführungsgesetze der Länder identisch ist, tritt die Notifizierungspflicht mithin nicht ein. Dies ändert sich

---

1039 EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, Rn. 93.

1040 *Dietlein/Peters*, ZfWG 2016, 78, 79, 82f.; *Hilf/Umbach*, ZfWG 2016, 195, 198; *Kudlich/Berberich*, ZfWG 2016, 126ff.

1041 *Dietlein/Peters*, ZfWG 2016, 78, 79ff.; *Kudlich/Berberich*, ZfWG 2016, 126ff.

jedoch nach seinem Außerkrafttreten. Ab dann besteht eine Notifizierungspflicht und die Länder können ihre Ausführungsgesetze ohne Notifizierung nicht mehr auf Glücksspielanwender anwenden.

*e. In der Folge erlassene Urteile deutscher Gerichte*

In der Folge des Sebat Ince-Urteils entschieden mittlerweile sowohl das BVerwG, als auch mehrere OVGe, dass die Dienstleistungsfreiheit von EU-ausländischen Sportwettenveranstaltern derzeit nicht aufgrund der einschlägigen Regelungen des GlüStV 2012 – bzw. der diesen umsetzenden Ländergesetze – beschränkt werden kann. Weder das Fehlen einer deutschen Erlaubnis könne ihnen entgegen gehalten werden, noch könnte von ihnen die Teilnahme an einem Duldungsverfahren gefordert werden, solange ein solches Verfahren nicht hinreichend bekannt gemacht worden ist, seine Voraussetzungen nicht hinreichend transparent sind und es nicht diskriminierungsfrei durchgeführt wird.

*i. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.06.2016*

In diesem Fall hatte die Aufsichts- u. Dienstleistungsdirektion RPF („ADD“) der Klägerin mit Bescheid vom 19.04.2010 aufgrund des Sportwettenmonopols des GlüStV 2008 unter Androhung eines Zwangsgeldes die Vermittlung von Sportwetten an einen privaten Wettunternehmer in RPF sowie die Werbung hierfür untersagt. Hiergegen legte die Klägerin Widerspruch ein und setzte ihre Vermittlung fort. Daraufhin setzte die ADD mit Bescheiden vom 27.09.2011 und 04.11.2011 die angeordneten Zwangsgelder fest. Nachdem die ADD die hiergegen gerichteten Widersprüche der Klägerin nicht verbeschied, zahlte die Klägerin die Zwangsgelder am 27.10. und 05.11.2011 und stellte ihre Vermittlung bis zur Erteilung einer Duldung am 03.04.2012 ein. Am 27.03.2012 hatte die ADD den Widerspruch der Klägerin mit der Begründung zurückgewiesen, das Bundesland RPF habe am 08.11.2010 vorsorglich ein Erlaubnisverfahren auch für die private Sportwettenvermittlung eröffnet. Ein Vermittler könne hiernach eine Erlaubnis erhalten, wenn auch der Veranstalter eine Erlaubnis erhält. Beide Erlaubnisse hätten im Falle der Klägerin aber nicht vorgelegen. Hiergegen erhob die Klägerin eine Anfechtungsklage, in die sie auch die Zwangsgeldbescheide mit einbezog. Mit Urteil vom 20.06.2013 hob das VG die Untersagungsverfügung in der Gestalt des Widerspruchsbescheids für die Zukunft auf und stellte fest, dass diese auch im Zeitraum von ihrer Bekanntgabe bis zur Eröffnung des Erlaubnisverfahrens am 08.11.2010 rechtswidrig gewesen sei. I. Ü. wies es die Klage ab. Gegen diese Teilklageabweisung legt die Klägerin Berufung ein, woraufhin das OVG RPF das erstinstanzliche Urteil abänderte, die beiden Zwangsgeldbescheide sowie die betriebsstättenbezogenen Anordnungen der Untersagungsverfügung für den Zeitraum 08.11.2010 bis zur Betriebseinstellung am 05.11.2011 aufhob und feststellte, dass die Untersagungsverfügung auch im Zeitraum vom 06.11.2011 bis zur Wiederaufnahme des Betriebs am 03.04.2012 rechtswidrig war. Die Änderung der Ermessenserwägungen im Widerspruchsbescheid wirke



nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses der Untersagungsverfügung zurück, und könne daher nicht berücksichtigt werden.<sup>1042</sup>

Die hiergegen vom beklagten Bundesland RPF eingelegte Revision hatte teilweise Erfolg. Wegen der systematischen Missachtungen der Werbebeschränkungen durch die staatlichen Anbieter habe das OVG RPF zwar zutreffend angenommen, dass das rheinland-pfälzische Sportwettenmonopol unionsrechtswidrig war. Dass das Berufungsgericht aus der systematischen Missachtung der Werbebeschränkungen auf ein strukturelles Vollzugsdefizit geschlossen habe, stehe im Einklang mit der Rspr. d. BVerwG, an dem es festhalte. Was die Außerachtlassung der Änderung der Ermessenserwägungen im Widerspruchsbescheid angehe, beruhe das Berufungsgericht jedoch auf einer unzutreffenden Anwendung des § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Die Annahme, der Widerspruchsbescheid einschließlich der darin enthaltenen Ermessenserwägungen sei nicht Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung stehe nicht im Einklang mit § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Danach sei Klagegegenstand der ursprüngliche VA in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid erhalten hat. Das OVG habe aufgrund dieses Fehlers keine ausreichenden Feststellungen dazu getroffen, ob das in RPF im Herbst 2010 für Privatanbieter eröffnete Erlaubnisverfahren geeignet war, die Unionsrechtswidrigkeit des staatlichen Monopols zu beheben. Unter Berufung auf das *Sebat-Ince-Urteil* des EuGH führte das BVerwG aus, dass die Dienstleistungsfreiheit der strafrechtlichen Ahndung unerlaubter Sportwettenangebote entgegenstehe, wenn das für Private eröffnete Erlaubnisverfahren nicht transparent, diskriminierungsfrei und gleichheitsgerecht ausgestaltet ist oder praktiziert wird und deshalb faktisch weiterhin ein staatliches Sportwettenmonopol besteht. Davon sei insbes. dann auszugehen, wenn ein priv. Wirtschaftsteilnehmer zwar theoretisch eine Erlaubnis für die Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten erhalten kann, die Kenntnis hierüber aber nicht sichergestellt ist. Insoweit verlange das unionsrechtliche Transparenzgebot, dass die Eröffnung des Erlaubnisverfahrens und die Erlaubnisvoraussetzungen in einer Weise öffentlich bekannt gemacht werden, die potentiellen priv. Sportwettenanbietern die Kenntnis ermöglicht. Ebenso wenig wie letztere strafrechtlich sanktioniert werden können, sofern diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, könne in einem solchen Fall das Fehlen einer Erlaubnis eine Untersagungsverfügung begründen. Ob das in RPF im Herbst 2010 für priv. Sportwettenanbieter eröffnete Erlaubnisverfahren den dargelegten Anforderungen genüge, oder ob mangels öff. Bekanntgabe des Erlaubnisverfahrens und seiner Voraussetzungen ein faktisches Sportwettenmonopol fortbestand, lasse sich auf der Grundlage der Feststellungen d. OVG nicht abschließend entscheiden. Aus diesem Grund verwies das BVerwG die Sache zurück an das OVG, damit dieses die erforderlichen Feststellungen trifft.<sup>1043</sup>

---

1042 BVerwG, Urteil vom 15.06.2016, Az. 8 C 5.15, Rn. 2–13 (Sachverhaltsschilderungen).

1043 BVerwG, Urteil vom 15.06.2016, Az. 8 C 5.15, Rn. 19–28.

ii. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 23.01.2017

In diesem Fall hatte das Innenministerium NRW die Erteilung einer Sportwetten-erlaubnis 2005 unter Hinweis auf das staatliche Sportwettenmonopol abgelehnt. Daraufhin erhob die Klägerin eine Klage auf Feststellung, dass sie berechtigt ist, Sportwetten zu feststehenden Gewinnquoten an im EU-Ausland konzessionierte Sportwettenveranstalter zu vermitteln, hilfsweise auf die Erteilung einer Genehmigung hierfür. Das VG gab dem Feststellungsantrag statt. Das OVG NRW schloss sich d. Rspr. d. BVerwG an. Es änderte das erstinstanzliche Urteil auf Berufung des beklagten Bundeslands ab und entschied, dass das Fehlen einer Vermittlungserlaubnis einen Sportwettvermittler bis zu einer Änderung der Sach- und Rechtslage, insbes. solange priv. Anbieter tatsächlich keine Konzession nach § 10a Abs. 2 GlüStV 2012 erlangen können und deshalb Vermittlungserlaubnisse in NRW weder mit Aussicht auf Erfolg beantragt noch erteilt werden können, nicht daran hindert, Sportwetten mit feststehenden Gewinnquoten an im EU-Ausland konzessionierte Sportwettenveranstalter zu vermitteln. Ein unionsrechtskonformes Erlaubnisverfahren stehe in NRW unverändert und auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung. I. Ü. wies das OVG NRW die Klage ab.<sup>1044</sup>

Das OVG NRW führte aus, dass zwar allein der Verstoß d. staatlichen Sportwettenmonopols, das durch § 10a GlüStV 2012 nur während einer siebenjährigen Experimentierphase ausgesetzt sei, gegen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit noch nicht zur Unionsrechtswidrigkeit d. Erlaubnisvorbehalts nach § 4 Abs. 1 GlüStV 2012 führt. Wegen der Unionsrechtswidrigkeit des Monopols dürfe eine Erlaubnis aber auch bis zur Behebung des Unionsrechtsverstoßes nicht schon wegen des Erlaubnisvorbehalts, sondern nur nach Prüfung unionsrechtskonformer, monopolunabhängiger Erlaubnisvoraussetzungen ausgeschlossen werden. Deshalb könne das Fehlen einer Erlaubnis der Klägerin für ihre Sportwettenvermittlung an im EU-Ausland konzessionierte Sportwettenveranstalter nur entgegengehalten werden, wenn ihr die Erlaubnis nicht unionsrechtswidrig vorenthalten oder verweigert wird. Das setze voraus, dass nationale Behörden Anträge auf Erlaubniserteilung im Glücksspielsektor auch während einer Übergangszeit nach obj., nicht diskriminierenden Kriterien prüfen. In NRW sthe priv. Wettvermittlern ein unionsrechtskonformes Erlaubnisverfahren nicht einmal mittelbar zur Verfügung, weil es keine Konzessionsnehmer gibt, die der Beklagte aber als allein antragsberechtigt ansehe.<sup>1045</sup>

Das OVG NRW erläuterte, dass auch auf absehbare Zeit ein unionsrechtskonformes Erlaubnisverfahren in NRW nicht zur Verfügung steht. Die Auftragsbekanntmachung für das Konzessionsverfahren vom 08.08.2012 habe im Widerspruch zu den Auswahlkriterien nach § 4b Abs. 5 GlüStV 2012 als Zuschlagskriterium auf „das wirtschaftlich günstigste Angebot“ abgestellt. Die angedachte Verlängerung

---

1044 OVG NRW, Urteil vom 23.01.2017, Az. 4 A 3244/06, Leitsätze, Tenor, Rn. 1–18 (Tatbestand).

1045 OVG NRW, Urteil vom 23.01.2017, Az. 4 A 3244/06, Rn. 37–59.

der Experimentierphase sowie die Aufhebung der Kontingenierung der Konzessionen seien den Bewerbern damals noch nicht bekannt gewesen. Dennoch solle die Ausschreibung nicht wiederholt werden. Wegen der geplanten Beschränkung der vorläufigen Gestattung auf die Bewerber in einem Verfahren, das dem Transparenzgebot nicht genüge, und dem damit verbundenen Ausschluss (jedenfalls für ein Jahr) von anderen Bewerbern trotz wesentlicher Änderungen der Bedingungen für die Konzessionserteilung werde selbst die geplante Änderung nicht zue Eröffnung des Erlaubnisverfahrens führen, das transparent, diskriminierungsfrei und gleichheitsgerecht ausgestaltet ist, insbes. auf obj., nicht diskriminierenden Kriterien beruht, die im Voraus bekannt sind. Insoweit werde die Änderung d. bestehenden Verstoßes gegen das Transparenzgebot sogar noch verschärft.<sup>1046</sup>

### iii. Beschluss des VGH Kassel vom 30.05.2017

Der VGH Kassel beschloss, dass Hessen nicht dazu berechtigt ist, von einem Sportwettenveranstalter mit Sitz in Malta die Teilnahme an einem sog. Duldungsverfahren zu verlangen, um einer auf das Veranstellen von Sportwetten bezogenen Untersagungsverfügung bzw. einem Ordnungswidrigkeitenverfahren zu entgehen. Der VGH Kassel erläuterte, dass die Antragstellerin derzeit berechtigt sei, Sportwetten in Hessen auch ohne Erlaubnis zu veranstalten. Weder das Sportwettenmonopol, noch das für eine Experimentierphase geschaffene Konzessionsvergabeverfahren, noch die nunmehr vom Land Hessen eröffnete Möglichkeit, eine Duldung im Bereich der Sportwetten zu erlangen, würden den unionsrechtlichen Anforderungen genügen. Das vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport durchgeführte Konzessionsverfahren für die Vermittlung von Sportwetten verletze das unionsrechtlich fundierte Transparenzgebot. Hiernach seien alle Bedingungen u. Modalitäten d. Konzessionsverfahrens vor dem Vergabeverfahren klar, genau u. eindeutig zu formulieren, so dass alle Bieter die genaue Bedeutung dieser Informationen verstehen können. Der VGH Kassel entschied, dass dies hier nicht der Fall war, weil das für die Vergabe maßgebliche Auswahlkriterium unzutreffend angegeben wurde, und auch die Gewichtung der Auswahlkriterien nicht im Einklang mit den Vorgaben des GlüStV 2012 standen. Auch das für eine Übergangszeit vom Land Hessen entwickelte Duldungsverfahren widerspreche europarechtlichen Anforderungen. Dabei gehe es nicht um die Eröffnung eines durch eine Erlaubnis rechtlich abgesicherten Marktzugangs, sondern um die Vermeidung repressiver Maßnahmen. Außerdem genüge der bloße Hinweis im Internet auf die Voraussetzungen einer Duldungserteilung nicht dem Transparenzgebot.<sup>1047</sup>

---

1046 OVG NRW, Urteil vom 23.01.2017, Az. 4 A 3244/06, Rn. 60–66.

1047 Schmidt, Pressemitteilung d. VGH Kassel Nr. 7/2017 vom 30.05.2017.

#### 14. Das Urteil vom EuGH vom 30.06.2016 in der Rechtssache „Admiral Casinos“

Dieses Urteil<sup>1048</sup> erging zu der österreichischen Regelung zu Geldspielautomaten. Auch hiernach besteht für diese eine Ausnahme vom Staatsmonopol. Gem. dem öGSpG kann jedes der neun Bundesländer bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen einem Dritten im Wege einer Konzession ein Recht zur Durchführung von Ausspielungen mittels Glücksspielautomaten erteilen. Im Ausgangsverfahren nahm die Admiral Casinos Entertainment AG („**Admiral Casinos**“), die Inhaberin einer Bewilligung für die Durchführung von Glücksspiel in Form der Ausspielung mittels Glücksspielautomaten im Bundesland Niederösterreich war, Betreiber von Cafés und Tankstellen in Niederösterreich, in denen solche Geräte aufgestellt waren, sowie die Betreiber dieser Geldspielautomaten, eine tschechische und eine slowakische Gesellschaft, wegen unerlaubten Glücksspiels auf Unterlassung in Anspruch.<sup>1049</sup>

Der EuGH hatte schon einmal auf Vorlagefragen betreffend die Regelungen des öGSpG zu Geldspielautomaten zu antworten.<sup>1050</sup> Das damalige Vorabentscheidungsersuchen betraf vier Verfahren wegen vorläufigen Beschlagnahmen von ohne Konzession betriebenen Geldspielautomaten im Anschluss an Kontrollen, die an verschiedenen Orten in Oberösterreich durchgeführt wurden. Die zuständigen Bezirkshauptmannschaften hatten die Beschlagnahmen anschließend alle mit Beschluss bestätigt. Gegen diese Beschlüsse legten die Betroffenen Berufung ein. Das Berufungsgericht hatte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Normen d. öGSpG und damit an deren Vereinbarkeit mit der Dienstleistungsfreiheit und mit den in der EU-Grundrechte-Charta gewährten Grundrechten, setzte das Verfahren aus, und befragte den EuGH hiernach. Letzterer antwortete gem. seiner st. Rspr., dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, sofern diese Regelung nicht wirklich das Ziel des Spielerschutzes oder der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt und nicht tatsächlich dem Anliegen entspricht, in kohärenter und systematischer Weise die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern oder die mit diesem Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen. Ferner urteilte der EuGH in dieser Sache erstmals – weil das vorlegende Gericht explizit hiernach gefragt hatte, dass eine im Hinblick auf Art. 56 AEUV restriktive Maßnahme auch die Berufsfreiheit, die unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht, wie sie in den Art. 15–17 EU-Grundrechte Charta niedergelegt sind, einschränken kann. Nach Art. 52 Abs. 1 EU-Grundrechte Charta müsse eine solche Einschränkung, um zulässig zu sein, gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Freiheiten und Rechte achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfe sie außerdem nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich ist und den von der

---

1048 EuGH, Urteil vom 30.06.2016, Rs. C-464/15 – „Admiral Casinos“.

1049 EuGH, Urteil vom 30.06.2016, Rs. C-464/15 – „Admiral Casinos“, Rn. 1–12.

1050 EuGH, Urteil vom 30.04.2014, Rs. C-390/12 – „Pfleger u.a.“.

Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht. Eine den freien Dienstleistungsverkehr unverhältnismäßig einschränkende Maßnahme sei deswegen auch nicht nach Art. 52 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta in Bezug auf deren Art. 15–17 zulässig.<sup>1051</sup>

Die österreichischen Höchstgerichte entschieden in Folge dieser Vorabentscheidung, dass die Regelungen d. öGSpG dem wahren Anliegen des Gesetzgebers entsprechen, Glücksspiel zurückzudrängen und die damit verbundene Kriminalität zu bekämpfen, und deswegen mit Art. 56 AEUV (sowie Art. 15–17 EU-Grundrechte Charta) vereinbar sind. Dieser Judikatur schloss sich das vorliegende Landesgericht Wiener Neustadt im Fall Admiral Casinos an, nicht aber d. Rspr. d. österreichischen Obersten Gerichtshofs, wonach sich die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der nat. Regelung auf die seit ihrem Erlass festzustellende Entwicklung im Bereich Glücksspiel zu stützen hat. Insbes. zweifelte das Gericht hinsichtlich der zutreffenden Auslegung des Begriffs „*tatsächlich*“ in Rn. 56 des Urteils „*Pfleger u.a.*“. Es setzte daher das Verfahren aus und fragte den EuGH, ob dieser Begriff dahin auszulegen ist, dass er d. Rspr. d. Obersten Gerichtshofs bestätigt, wonach nicht nur die Zielsetzung der streitigen Regelung bei ihrem Erlass zu prüfen sei, sondern im Rahmen einer nachträglichen Beurteilung der Verhältnismäßigkeit auch ihre empirisch mit Sicherheit festzustellenden Auswirkungen.<sup>1052</sup>

Der EuGH wies zunächst darauf hin, dass der deutsche Begriff „*tatsächlich*“ bei einer Betrachtung im Kontext der st. Rspr., in deren Rahmen er verwendet wurde, analog zu dem Begriff „*wirklich*“ zu verstehen ist. Beide Begriffe erschienen in diesem Kontext austauschbar. Daraus folge, dass die bloße Verwendung des Begriffs „*tatsächlich*“ nicht dahin ausgelegt werden könne, dass die nat. Gerichte damit angeleitet werden, „*empirisch mit Sicherheit*“ das Vorhandensein von bestimmten Auswirkungen der nat. Regelung nach ihrem Ermessen festzustellen. Jedoch müsse das nat. Gericht eine Gesamtwürdigung aller Umstände vornehmen, unter denen eine restriktive Regelung erlassen worden ist und durchgeführt wird. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit dürfe sich daher nicht auf die Analyse der Sachlage im Moment des Erlasses der betreffenden Regelung beschränken, sondern dabei sei auch der – notwendigerweise nachfolgende – Schritt der Durchführung dieser Regelung zu berücksichtigen. Auch aus der Wendung „in kohärenter und systematischer Weise“ gehe unmittelbar hervor, dass die ebetreffende Regelung nicht nur im Moment ihres Erlasses, sondern auch danach dem Anliegen entsprechen muss, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern od. die mit dem Spielen verbundene Kriminalität zu bekämpfen. Der EuGH verwies auf seine Rspr. im Fall Dickinger/Ömer, wonach es im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit Sache des vorliegenden Gerichts ist, u.a. d. Entwicklung der Geschäftspolitik der autorisierten Unternehmen und den Stand der kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im

---

1051 EuGH, Urteil vom 30.04.2014, Rs. C-390/12 – „*Pfleger u.a.*“, Rn. 9–19, 56 u. 57–60.

1052 EuGH, Urteil vom 30.06.2016, Rs. C-464/15 – „*Admiral Casinos*“, Rn. 13–17.

Zusammenhang mit Spielen im entscheidungserheblichen Zeitraum zu prüfen. Er stellte deswegen fest, dass der Ansatz des vorliegenden Gerichts im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht statisch sein darf, sondern dynamisch sein muss, so dass es die Entwicklung der Umstände nach dem Erlass der genannten Regelung berücksichtigen muss. Nach alledem antwortete der EuGH, dass Art. 56 AEUV dahin auszulegen ist, dass es bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer restriktiven nat. Regelung im Bereich der Glücksspiele nicht nur auf die Zielsetzung dieser Regelung im Moment ihres Erlasses ankommt, sondern auch auf die nach ihrem Erlass zu bewertenden Auswirkungen.<sup>1053</sup>

## II. Notifizierung des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein und des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Sowohl das GlüG SH, als auch der GlüStV 2012 waren gemäß Art. 8 der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften in der Fassung der Richtlinie 98/48/EG zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG<sup>1054</sup> bei der EU-Kommission (nachfolgend als „**Notifizierungsverfahrens-RL**“ bezeichnet) notifizierungspflichtig. Hiernach müssen die Mitgliedstaaten der EU-Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift übermitteln. Sowohl der GlüStV 2012 als auch das GlüG SH enthalten technische Vorschriften i. S. d. Notifizierungsverfahrens-RL. Technische Vorschriften in deren Sinne sind nach der Definition in Art. 1 Nr. 11 Vorschriften betreffend Dienste, die rechtlich für das Inverkehrbringen sowie die Erbringung der Dienste oder für die Niederlassung eines Erbringers von Diensten verbindlich sind, sowie Rechtsvorschriften, die Verbote der Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten enthalten. Gem. Art. 1 Nr. 5 der Notifizierungsverfahrens-RL sind Vorschriften betreffend Dienste im Sinne ihres Art. 1 Nr. 11 allgemein gehaltene Vorschriften über den Zugang zu Aktivitäten der Dienstleistungen der Informationsgesellschaft und über deren Betreibung, insbes. Bestimmungen über den Erbringer von Diensten der Informationsgesellschaft, über diese Dienste selber, und ihre Empfänger. Dienste der Informationsgesellschaft sind nach der Definition in Art. 1 Nr. 2 der Notifizierungsverfahrens-RL in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistungen. Die Regelungen zu Online-Wetten und Glücksspielen über das Internet des GlüG SH sowie des GlüStV 2012 sind Dienste der Informationsgesellschaft in diesem Sinne. Beide Regelwerke enthalten Vorschriften zur besonderen Regelung von diesen Diensten der Informationsgesellschaft. Sie regeln die Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen über das Internet.<sup>1055</sup>

---

1053 EuGH, Urteil vom 30.06.2016, Rs. C-464/15 – „*Admiral Casinos*“, Rn. 25–37.

1054 Mittlerweile RL (EU) 2015/1535 vom 09.09.2015, ABl. 2015 L 241/1.

1055 *Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen der EU-Kommission vom 18.07.2011* – C (2011) 5319 – Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2011,

## 1. Die Notifizierung des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein

Das GlüG SH galt als eines der modernsten Gesetze in der EU. Das Land SH notifizierte es bei der EU-Kommission, die es unbeanstandet ließ.<sup>1056</sup> Die Notifizierungsfrist endete am 10.06.2011 ohne eine Stellungnahme der EU-Kommission.<sup>1057</sup> Diese hatte lediglich am 09.05.2011 zwei Bemerkungen abgegeben, in denen sie um Klarstellungen bat. Zum einen merkte sie an, dass nicht klar sei, ob die Konzessionsvergabe für die Veranstaltung regionaler Lotterien zugunsten einer betrauten priv. Gesellschaft in einem transparenten und nicht diskriminierenden Verfahren erfolgt, und regte an, diesen Punkt zu klären. Das GlüG SH klärt diesen Punkt dahingehend, dass die Veranstaltung der regionalen großen Lotterie in SH durch die NordWestLotto SH GmbH & Co KG erfolgt, deren Anteile das Land vollständig oder überwiegend mittelbar oder unmittelbar hält. Außerdem bat sie um Klarstellung, wie der Begriff der Großbank zu bestimmen ist, von der für den Sportwettenvertrieb eine selbstschuldnerische Bürgschaft zu erbringen ist, und warum vor dem Hintergrund eines relativ hohen Grades an EU-Harmonisierung von Bankvorschriften andere Banken als Großbanken daran gehindert sein sollen, eine hinreichende selbstschuldnerische Bürgschaft abzugeben.<sup>1058</sup> Die SPD-Landtagsfraktion deutete die Bemerkungen der EU-Kommission zum GlüG SH allerdings dahin, dass die EU-Kommission habe zeigen wollen, dass das GlüG SH das bewährte Regelungsmodell für Lotterien aufs Spiel setze. Die Kommission habe klar gestellt, dass das GlüG SH ausdrücklich eine Kommerzialisierung und Privatisierung des Lotteriewesens vorsehe.<sup>1059</sup>

- 
- 325; *Dünchheim/Sadowski*, ZfWG 2011, 322, 323; *Mitteilung 792 der EU-Kommission vom 20.03.2012* – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 171; *Koenig/Bovelet-Schober*, ZfWG 2012, 164.
- 1056 *Ashelm/Burdas*, F.A.Z. vom 17.09.2012; *Bolzen*, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 24; *Deutscher Lottoverband*, Pressemitteilung vom 24.01.2013, in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 24.01.2013; *Landtag Schleswig-Holstein*, Umdruck 17/2391 vom 09.05.2011; *Dünchheim/Sadowski*, ZfWG 2011, 322, 323; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 10.05.2011; *dies.*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 27.05.2011; *dies.*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 2804 vom 20.03.2012; *Marbeth-Kubicki/Hambach/Berberich*, K&R 2012, 27,32; *Schultheis*, in: Gesellschaft, Politik und Recht, politik.pr-gateway.de, Pressemitteilung vom 28.09.2012.
- 1057 DG Enterprise, TRIS – 98/34, Notifizierungs-Nr. 2011/63/D; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 2804 vom 20.03.2012.
- 1058 *Landtag Schleswig-Holstein*, Umdruck 17/2391 vom 09.05.2011; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Regierungsfaktionen im Landtag Schleswig-Holstein vom 10.05.2011.
- 1059 *SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Nr. 145/2011 vom 11.05.2011.

## 2. Die Notifizierung des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Zum GlüStV 2012 gab die EU-Kommission am 20.03.2012 eine ausführliche Stellungnahme ab.<sup>1060</sup> Hierin äußerte sie zwar keine grundsätzlichen europarechtlichen Bedenken. Sie sah darin keine Gründe, die eindeutig zu einer Unionsrechtswidrigkeit des GlüStV 2012 führen würden. Sie stellte darin aber ebenso wenig die Unionsrechtskonformität des GlüStV 2012 fest. Die EU-Kommission konnte dessen Europarechtskonformität nicht abschließend beurteilen, weil die vertragsschließenden Bundesländer ihr nicht die hierfür notwendigen Informationen geliefert hatten. Dies gilt insbes. für die Geeignetheit zur Zielerreichung und Erforderlichkeit der Begrenzung der Sportwettenkonzessionen auf 20 Stück, für den Nachweis der Möglichkeit für die Konzessionsnehmer bei einer Konzessionsabgabe von 5% auf die Spieleinsätze ein attraktives und wirtschaftlich sinnvolles Angebot auf dem Markt anbieten zu können sowie für die Erforderlichkeit des Totalverbots von Online-Casinos. Die Bundesländer müssen bei ihrer Evaluierung daher weitere Nachweise für die Europarechtskonformität liefern.<sup>1061</sup> Das Echo auf die Mitteilung der EU-Kommission in Literatur u. Politik ist gespalten. Manche vertreten die Ansicht, die Bedenken der Kommission aus ihrer ersten Stellungnahme zum ersten Entwurf des Ersten GlüÄndStV vom 18.07.2011 seien nicht ausgeräumt worden, sondern bestünden fort, weswegen der GlüStV 2012 auch weiterhin europäischem Recht widerspräche.<sup>1062</sup> Andere vertreten die Ansicht, dass der GlüStV 2012 mangels unüberwindlicher europarechtlicher Bedenken der Kommission mit dem Unionsrecht im Einklang steht.<sup>1063</sup>

In ihrer Stellungnahme vom 18.07.2011 hatte die EU-Kommission insbes. Bedenken hinsichtlich der Begrenzung des Angebots im Zusammenhang mit Online-Sportwetten sowie hinsichtlich des Verbots von Online-Casinospielen und Online-Poker geäußert. Die EU-Kommission habe vor allen Dingen nicht erkennen können, inwiefern eine Beschränkung der Gesamtzahl der Konzessionen für das Angebot von Online-Sportwetten zur Erreichung der Ziele der Schwarzmarkt-bekämpfung und der Kanalisierung der Spielleidenschaft der Bevölkerung hin zu legalen Angeboten geeignet sein soll, auch wenn die EU-Kommission strengen

---

1060 Mitteilung 792 der EU-Kommission vom 20.03.2012 – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 171ff.

1061 *Europäische Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726; *Hecker*, ZfWG 2012, 167, 170; *Mintas*, *causa sport* 2012, 214, 218.

1062 *Bolzen*, *Die Welt*, Artikel Nr. 111879621 vom 07.12.2012; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 729; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 2804 vom 20.03.2012; *Koenig/Bovelet-Schober*, ZfWG 2012, 164ff.

1063 *Hecker*, ZfWG 2012, 167, 170; *SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein*, Pressemitteilung Nr. 096/2012 vom 20.03.2012; *Staatskanzlei LSA*, Pressemitteilung Nr. 125/2012 vom 20.03.2012; *Windoffer*, *GewArch* 2010, 388, 389f.



Konzessionsbedingungen prinzipiell nicht ablehnend gegenüberstehe. Deswegen hatte sie die (zunächst 15 vertragsschließenden) Länder aufgefordert, eine Untersuchung zur Geeignetheit und Erforderlichkeit der begrenzten Anzahl der Konzessionsnehmer vorzulegen.<sup>1064</sup>

In der endgültigen Fassung des GlüStV 2012 haben die (zunächst 15) vertragsschließenden Länder die Anzahl der Sportwetten-Konzessionen im Vergleich zum ersten Entwurf des GlüÄndStV von 7 auf 20 erhöht. Es besteht die Möglichkeit diese Anzahl zu überprüfen. In ihrer Stellungnahme vom 20.03.2012 begrüßte die EU-Kommission diese Möglichkeit der Überprüfung der Anzahl der zugelassenen Konzessionsnehmer sowie ggf. einer Erhöhung, wenn die Beschränkung auf 20 Anbieter die verfolgten Ziele nicht erreicht. Sie teilte die Auffassung, dass die Bekämpfung des Schwarzmarktes, die Suchtprävention und die Kriminalitätsprävention einige der maßgeblichen Gründe des öff. Interesses sind, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können. Sie erkannte an, dass Mitgliedstaaten grds. dazu berechtigt sind, ein Genehmigungssystem einzurichten und diesbzgl. eine Beschränkung betreffend die Höchstzahl der erteilbaren Konzessionen festzulegen, wenn diese Beschränkung das Ziel verfolgt, die Gelegenheiten zum Glücksspiel zu verringern. Sie erinnerte aber daran, dass derartige Beschränkungen zur Zielerreichung geeignet sein und die Bedingungen erfüllen müssen, die der EuGH in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit festgelegt hat. Die EU-Kommission wollte den im GlüStV 2012 verfolgten Ansatz nicht grds. in Frage stellen, wies aber darauf hin, dass die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ordnungsgemäß nachzuweisen ist. Sie betonte, dass das Verfahren zur Erteilung der Konzessionen in einer transparenten und nichtdiskriminierenden Art und Weise zu organisieren ist, und etablierte und neue Betreiber den gleichen Bedingungen sowie dem gleichen Zeitplan unterliegen müssen.<sup>1065</sup>

In Ihrer Stellungnahme vom 18.07.2011 hatte die EU-Kommission die Begrenzung der Anzahl der zulässigen Online-Casinos im ersten Entwurf des Ersten GlüÄndStV in Frage gestellt.<sup>1066</sup> Darin war noch die Möglichkeit der Vergabe von 16 Konzessionen für Online-Pokerangebote vorgesehen.<sup>1067</sup> Die EU-Kommission zweifelte außerdem die Anforderungen für die Vergabe dieser Konzessionen an und bat um

---

1064 *EU-Kommission*, Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen vom 18.07.2011 – C (2011) 5319 – Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2011, 325, 326f.; *Mintas*, causa sport 2012, 214, 215.

1065 *EU-Kommission*, Mitteilung 792 vom 20.03.2012 – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 171f.; *Mintas*, causa sport 2012, 214, 216.

1066 *EU-Kommission*, Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen vom 18.07.2011 – C (2011) 5319 – Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2011, 325, 327f.

1067 *Dünchheim/Sadowski*, ZfWG 2011, 322, 323.

weiterführende Informationen zum Vergabeverfahren.<sup>1068</sup> Die endgültige Fassung des GlüStV 2012 verbietet Online-Casinospiele vollständig. Die EU-Kommission führte aus, dass der EuGH anerkannt hat, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grds. als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Suchtprävention sowie des Jugendschutzes zu verfolgen, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmliche Kanäle zulässig bleibt. Sie erläuterte, dass der EuGH außerdem anerkannt hat, dass die Bekämpfung krimineller und betrügerischer Aktivitäten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu den maßgeblichen Gründen des öff. Interesses gehören, die eine Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können. Die EU-Kommission merkte aber an, dass keinerlei Daten vorgelegt wurden, um den Nachweis betreffend das tatsächliche Vorhandensein der ermittelten Gefährdung zu erbringen. Sie wies darauf hin, dass die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der betroffenen Maßnahmen in hinreichender Art und Weise nachzuweisen ist. Sie mahnte eine kontinuierliche Bewertung des Verbots an und begrüßte deswegen die Zusage der Bundesländer, ihr innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten des GlüStV 2012 eine Erstbewertung betreffend der getroffenen Regelungen zukommen zu lassen, die die Geeignetheit und Effizienz des Verbots von Online-Casinospielen und Pokerspielen mit Blick auf die Erreichung der Zielsetzungen bewertet.<sup>1069</sup>

### **III. Der EU Pilot 2015 und die Kritik der EU-Kommission am 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag in ihrer Stellungnahme zu dessen Notifizierung 2017**

Am 11.11.2014 legten die Bundesländer der EU-Kommission einen Zwischenbericht zur Evaluierung des GlüStV 2012 vor. Dieser beschränkt sich jedoch auf eine Beschreibung des Status Quo. Eine Analyse der Wirksamkeit der Regulierung und der praktischen Erfahrungen hiermit fehlt darin jedoch.<sup>1070</sup> Eine solche Analyse ist mangels bisheriger Erteilung der Sportwettenkonzessionen auch nicht durchführbar. Zwar hat die EU-Kommission die Frist für deren Lieferung zwischenzeitlich aus politischen Gründen auf unbestimmte Zeit verlängert.<sup>1071</sup> Allerdings hat sie mittlerweile

---

1068 *EU-Kommission*, Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen vom 18.07.2011 – C (2011) 5319 – Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2011, 325, 327f.

1069 *EU-Kommission*, Mitteilung 792 vom 20.03.2012 – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 172f.; *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW; *Mintas*, *causa sport* 2012, 214, 217.

1070 *DSWV u. DOCV*, Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV, S. 12; *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW, S. 4.

1071 *Hambach*, K&R 2014, 570, 571.

ein EU Pilot-Schreiben an Deutschland versendet.<sup>1072</sup> Ein EU Pilot ist die Vorstufe zu einem Vertragsverletzungsverfahren.<sup>1073</sup> Hierin kritisierte die EU-Kommission insbesondere, dass angesichts der stark wachsenden Online-Casino- und Online-Automatenspiele-Angebote und des diesbzgl. bestehenden faktischen Vollzugsdefizits die Ziele des GlüStV 2012 nicht erreicht werden. In Anbetracht dessen bezweifelte sie die Gesamtkohärenz der deutschen Glücksspielregulierung. Sie habe nicht feststellen können, dass der von der Kommission im Notifizierungsverfahren eingeforderte Nachweis der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Maßnahmen erbracht wurde. Daher forderte die EU-Kommission weitere Informationen hierzu, insbes. zur Beurteilung der Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentiale der verschiedenen Glücksspielarten, zu neueren Zahlen hierzu sowie zu Vollzugsmaßnahmen zur Sicherstellung der Kohärenz der deutschen Glücksspielregulierung.<sup>1074</sup> Außerdem bezweifelte sie die Wirtschaftlichkeit der anvisierten Konzessionen mit einer gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich verkürzten Laufzeit.<sup>1075</sup>

In ihrer Stellungnahme zur Notifizierung des 2. GlüÄndStV begrüßt die EU-Kommission zwar den Wegfall der Beschränkung der Konzessionsanzahl auf 20 Stück. Allerdings bezweifelt sie angesichts der bis zum Ablauf der Geltung des GlüStV am 30. Juni 2021 lediglich noch verbleibenden Dauer von 3,5 Jahren und der hierdurch deutlich verkürzten Dauer der gem. dem 2. GlüÄndStV zu erteilenden Sportwettenlizenzen deren wirtschaftliche Tragfähigkeit und Attraktivität bei gleichbleibenden Konzessionsbedingungen, insbes. des Erfordernisses einer Sicherheitsleistung und der Konzessionsabgabe. Außerdem würden die Nicht-Top-35-Anbieter durch die vorläufigen gesetzlichen Lizenzen für die Top-35-Anbieter in unfairer Weise benachteiligt. Erstere hätten durch den späteren Markteintritt aufgrund der zwischenzeitlichen Etablierung der Top-35-Anbieter Wettbewerbsnachteile zu befürchten. Das Fortbestehen des vollständigen Verbots von Online-Casino- und Online-Automatenspielen bezeichnete die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme als „keine tragfähige Lösung“. Hierfür fehle nach wie vor eine schlüssige Begründung. Gleiches gelte für eine Evaluation d. GlüStV 2012, ob seine Ziele Verbraucherschutz und Bekämpfung der Spielsucht erreicht werden.<sup>1076</sup>

---

1072 *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW; *ISA-GUIDE*, isa-gaming, Artikel Nr. 130470 vom 08.07.2015.

1073 *ISA-GUIDE*, isa-gaming, Artikel Nr. 130470 vom 08.07.2015; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4.

1074 *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW, S. 3ff.

1075 *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW, S. 2 a. E.

1076 *Behörden Spiegel*, Fachreihe Glücksspielwesen, Bericht vom 10.04.2017; *Koestler-Messaoudi*, *Behörden Spiegel/Mai* 2017, Kommunale Ordnung, S. 28; *Willmroth*, *Süddeutsche.de* Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Uhr Glücksspiel.

#### IV. Die Urteile des Bundesgerichtshofs vom 28.09.2011 und 18.10.2012

In seinen Entscheidungen vom 28.09.2011 stufte der BGH den GlüStV 2008 und insbes. das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 sowie das Internetwerbeverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 als unionsrechtskonform ein. Die Internetverbote seien formell und materiell mit dem Unionsrecht im Einklang. Der BGH entschied, dass sie zwingenden Gründen des Allgemeininteresses i. S. d. Unionsrechts dienen, und dass sie geeignet, erforderlich und angemessen seien, um diese Ziele zu erreichen.<sup>1077</sup>

In zwei Urteilen vom 18.10.2012<sup>1078</sup> bestätigte der BGH die Abweisung von Schadensersatzforderungen gegen bayerische Städte sowie den Freistaat Bayern wegen entgangenen Gewinns aufgrund von Verfügungen, mit denen die beklagten Städte Geschäftsbesorgern der klagenden Sportwettenveranstalterin mit Sitz in und Genehmigung von Gibraltar die Vermittlung von deren Sportwetten mangels behördlicher Erlaubnis untersagt hatten. Er wies die Revisionen der Klägerin gegen die abweisenden Urteile der Landgerichte Landshut und Passau sowie des OLG München zurück.<sup>1079</sup> Der BGH urteilte, die Aufrechterhaltung des Sportwettenmonopols durch den bayerischen Gesetzgeber sowie die Untersagungen der Vermittlungstätigkeit der Geschäftsbesorger der Klägerin durch die bayerischen Behörden und Gerichte auch nach dem Oddset-Urteil des BVerfG bis zu den Urteilen des EuGH vom 08.09.2010 habe keinen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht dargestellt. Der BGH erläuterte, dass der Gesetzgeber, die Behörden und die Gerichte davon ausgehen durften, dass bei Einhaltung der Vorgaben des BVerfG schon vor der gesetzlichen Neuregelung ein verfassungs- und – wegen der Parallelität der Anforderungen – auch unionsrechtsgemäßer Zustand hergestellt worden war. Das BVerfG hatte in seinem Oddset-Urteil auf die Parallelität der verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Anforderungen an ein Glücksspielmonopol hingewiesen und dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist bis zum 31.07.2012 für eine Neuregelung gewährt. Die Rspr. des EuGH hätte bis zu den Urteilen vom 08.09.2010 die Grenzen zulässiger staatlicher Glücksspielmonopole noch nicht so präzise geklärt, dass die bayerische Rechtslage wegen ihr als offenkundig mit dem Unionsrecht unvereinbar angesehen werden musste.<sup>1080</sup>

---

1077 BGH, Urteile vom 28.09.2011: I ZR 189/08 – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebote mangels Unterlassungsansprüche“, BeckRS 2011, 28520, Rn. 31ff., 72f.; I ZR 92/09 – „Sportwetten im Internet II“, GRUR 2012, 193, 196 Rn. 33ff.; I ZR 30/10 Rn. 40ff., 87; I ZR 43/10 Rn. 32ff., 80; I ZR 93/10 – „Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet“, GRUR 2012, 201, 203 Rn. 30ff.

1078 III ZR 196/11 und III ZR 197/11.

1079 BGH, Pressemitteilung Nr. 178/2012 vom 18.10.2012; BGH, Urteile vom 18.10.2012, III ZR 196/11, Tatbestand und Tenor, und III ZR 197/11 Tatbestand und Tenor.

1080 BGH, Pressemitteilung Nr. 178/2012 vom 18.10.2012; BGH, Urteile vom 18.10.2012, III ZR 196/11 Rn. 15ff. und III ZR 197/11.

## V. Urteil des Oberlandesgerichts Naumburg vom 27.09.2012

Von Bedeutung für die Beurteilung der Unionsrechtskonformität des GlüStV 2012 ist ferner eine Entscheidung des OLG Naumburg vom 27.09.2012 – 9 U 73/11 – „*Veranstaltung und Vermittlung von Internetglücksspiel in Sachsen-Anhalt ab dem 01.01.2008 begründet keine wettbewerbsrechtlichen Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche*“.<sup>1081</sup> In dieser Entscheidung urteilte das OLG Naumburg, dass zwar das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 eine kohärente Beschränkung der Grundfreiheiten darstellte, nicht aber das Sportwettenmonopol des GlüStV 2008. Letzteres sei inkohärent ausgestaltet gewesen und habe deswegen gegen die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AUEV verstoßen. Ferner kam es zu dem Ergebnis, dass das Konzessionsmodell des GlüStV 2012 zwar aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gegen das Unionsrecht verstößt, dass aber bis zu seiner Implementierung das frühere Staatsmonopol fort gilt, und private Veranstalter nach wie vor in ihren Rechten aus den Grundfreiheiten verletzt.

Die Klägerin dieses Verfahrens war die staatliche Anbieterin von Lotterien und Sportwetten in Sachsen-Anhalt. Die Beklagten waren die britische Bwin-Unternehmensgruppe und ihre Geschäftsführer. Sie boten unter anderem auch an Interessenten in Sachsen-Anhalt Sportwetten über das Internet an und warben hierfür. Die Klägerin vertrat die Ansicht, dass das Sportwetten-Angebot der Beklagten sowie die Werbung hierfür wettbewerbswidrig waren, und nahm sie deswegen auf Unterlassung, Auskunft und Feststellung der Schadensersatzpflicht dem Grunde nach in Anspruch.<sup>1082</sup>

Das OLG Naumburg entschied zunächst, dass die Beklagten durch die Sportwettenvermittlung über das Internet gegen das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 verstoßen hatten, und dass es davon ausgeht dass dieses Internetverbot unionsrechtskonform war. Denn § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 sei nicht monopolakzessorisch gewesen. Das OLG Naumburg führte aus, das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 habe eine kohärente Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit dargestellt, die weder durch das Vollzugsdefizit im Bereich der Internet-Pferdewetten, noch durch die liberale Online-Regulierung des GlüG SH in Frage gestellt wurde. Es gewährte wegen dieses Verstoßes nur deswegen keine Ansprüche, weil die Klägerin ihn nicht gerügt hatte. Bei wettbewerbsrechtlichen Ansprüchen werde der Streitgegenstand durch die als rechtswidrig angegriffene Verhaltensweise bestimmt. Eine Abwandlung der Verletzungsform setze einen entsprechenden klägerischen Antrag voraus.<sup>1083</sup>

Dann führte das OLG Naumburg aus, dass die Beklagten gegen den Genehmigungsvorbehalt des § 4 Abs. 1 GlüStV 2008 sowie das Internetwerbverbot des § 5 Abs. 3 GlüStV 2008 verstoßen hatten. Es habe keine inländische Genehmigung vorgelegen. Dass Konzessionen anderer Mitgliedstaaten der EU im Inland keine Anerkennung finden, sei unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Sodann analysierte

---

1081 ZfWG 2012, 433ff.

1082 OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11, ZfWG 2012, 433, 434 A.

1083 OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11, ZfWG 2012, 433, 437 Abs. 5 und 6.

es das Werbeverhalten des Deutschen Lotto und Toto Blocks sowie die Rechtslage beim gewerblichen Automatenspiel und die Auswirkungen der fünften Novelle der SpielV. Das OLG Naumburg kam zu dem Schluss, dass die Klägerin und andere Mitglieder des Deutschen Lotto und Toto Blocks die Grenzen der zulässigen Werbung überschritten, und damit die mit dem Sportwettenmonopol verfolgten Zweck konterkariert hatten. Außerdem habe die Bundesrepublik trotz des hohen Suchtpotentials des gewerblichen Automatenspiels in diesem Sektor eine den Zielen des Sportmonopols ebenfalls widersprechende Politik der Angebotsausweitung betrieben. Zusätzliche führe seit dem 01.01.2012 die weitgehende Liberalisierung des GlüG SH zur Inkohärenz des Sportwettenmonopols des GlüStV 2008, das aus diesen drei Gründen die ihm zugedachte Funktion nicht mehr habe erfüllen können.<sup>1084</sup> Da die Werbung lediglich ein Annex der Sportwettenveranstaltung und –Vermittlung sei, könne auch diese nicht wirksam verboten werden.<sup>1085</sup>

Anschließend erläuterte das OLG Naumburg, dass das Konzessionsmodell des GlüStV 2012 seiner Ansicht nach mit dem Unionsrecht im Einklang steht. Die Konzessionen würden in einem transparenten, diskriminierungsfreien Vergabeverfahren erteilt. Gegen die Ablehnung einer Konzession stehe mit der Verpflichtungsklage ein effektiver Rechtsschutz zur Verfügung. Eine Haftung komme aber solange nicht in Frage, wie dieses neue Modell noch nicht umgesetzt ist. Bis zur tatsächlichen Implementierung gelte das inkohärente Monopol faktisch weiter.<sup>1086</sup> Da diese Entscheidung des OLG Naumburg vor dem „OPAP“-Urteil des EuGH erging, kannte das OLG Naumburg die dortige Rechtsprechung noch nicht. Dieses EuGH-Urteil hätte nämlich auch bezüglich wettbewerbsrechtlicher Ansprüche durchaus Anlass zur gegenteiligen Entscheidung gegeben.

## **VI. Bewertung der Europarechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags 2012 und des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein**

Zunächst erfolgt eine Bewertung der Europarechtskonformität des GlüG SH. Daran schließt sich eine Beurteilung der Europarechtskonformität des GlüStV 2012 an.

### *1. Die Europarechtskonformität des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein*

Beim GlüG SH bestehen aufgrund der fast vollständigen Beseitigung der Beschränkungen des Lotterievertriebs, sowie der mangelnden Verpflichtung der Lotterieveranstalter zur Teilnahme am Sperrsystem die gleichen Bedenken hinsichtlich der

---

1084 OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11, ZfWG 2012, 433, 441–447.

1085 OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11, ZfWG 2012, 433, 448 B. II. 3.

1086 OLG Naumburg, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11, ZfWG 2012, 433, 447f. B. II. 1.3.3.2.

Unionsrechtskonformität des staatlichen Lotteriemonopols, wie bei dessen Verfassungsmäßigkeit. Insoweit sind die Bedenken der SPD-Landtagsfraktion nicht ganz von der Hand zu weisen. Denn auch der EuGH fordert eine quantitative und qualitative Beschränkung der Monopolangebote, aktive Aufklärungsmaßnahmen über die Gefahren des Glücksspiels sowie die Begrenzung der Werbemaßnahmen auf das zur Kanalisierung der Spieleidenschaft erforderliche Maß und ausschließlich auf Informationen und Aufklärung über legale Angebote. All das fehlt bei der Regulierung des GlüG SH. Dieses enthält keine qualitativen Beschränkungen der staatlichen Lotterieangebote, und anstelle von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des Vertriebs sieht es dessen fast vollständige Liberalisierung und Ausweitung vor.

I. Ü. ist das GlüG SH jedoch angesichts der weitgehenden Liberalisierungen für Sportwetten u. Online-Casinospiele unionsrechtskonform. Es enthält transparente und für alle Antragsteller gleich geltende Kriterien der Erlaubnisvergabe. Auch EU-Bürger und in der EU od. dem EWR ansässige Unternehmen können eine Erlaubnis beantragen und werden im gleichen Verfahren nach den gleichen Kriterien verbeschieden, wie inländische Antragsteller. Durch die transparente Regelung des Erlaubnisverfahrens und der Erlaubnisvoraussetzungen sind dem Ermessen der Erlaubnisbehörde Grenzen gesetzt. Eine willkürliche Behandlung von Antragstellern ist hierdurch ausgeschlossen. Den Antragstellern steht der Weg zu den Verwaltungsgerichten mit einer Verpflichtungsklage auf ermessensfehlerfreie Entscheidung offen, soweit es keinen Anspruch auf die Erlaubniserteilung gibt. Soweit ein Anspruch auf die Erteilung der Vertriebs Erlaubnis besteht, können die Antragsteller eine Verpflichtungsklage auf die Erlaubniserteilung erheben.

## *2. Die Unionsrechtskonformität des Glücksspielstaatsvertrags 2012*

Das Lotteriemonopol d. GlüStV 2012 begegnet bei einer Rechtfertigung mit den Manipulationsgefahren aufgrund der Durchführung der Ziehungen durch den Veranstalter hinsichtlich seiner Unionsrechtskonformität grundsätzlich keinen Bedenken. Das Automatenspiel erfährt erhebliche Beschränkungen, um die Kohärenz der Glücksspielregulierung sicherzustellen. Auch die Werberestriktionen sind im Vergleich zum GlüStV 2008 verschärft worden. Jedoch müssen diese auch in der Praxis auch eingehalten werden. Außerdem ist das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Internet- und Fernsehwerbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten wegen Verstoßes gegen das unionsrechtliche Zensurverbot aus Art. 11 EU-Grundrechte-Charta unionsrechtswidrig.

Die Experimentierklausel öffnet den Sportwettenmarkt auch für private Anbieter und stellt damit einen weniger schweren Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit dar, als das bisherige Monopol. Für das Konzessionsverfahren bestehen transparente und nicht diskriminierende Kriterien. Ob dieses auch unionsrechtskonform durchgeführt wurde, ist eine andere Frage. Die Internetbeschränkungen für Lotterien, Sport- und Pferdewetten in § 4 Abs. 5 sowie das totale Internetverbot von Online-Casinos und Online-Spielhallen sind ebenfalls zunächst als unionsrechtskonform

einzustufen. Allerdings müssen die deutschen Glücksspielbehörden Nachweise für die Geeignetheit und Erforderlichkeit der zahlenmäßigen Konzessionsbeschränkung sowie der Internetbeschränkungen u. –Verbote erbringen. Es erscheint angesichts des bisherigen faktischen Verlaufs und der deutlichen Kritik im EU-Pilot sowie in der Stellungnahme zum 2. GlüÄndStV allerdings eher unwahrscheinlich, dass ihnen dieser Nachweis noch gelingt. Auch der „*Ergebnisbericht – Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends*“ der BzGA aus dem Jahr 2014 spricht gegen die Grundannahmen, auf denen die unterschiedliche Regulierung von Sportwetten, Casinospiele und dem gewerblichen Automatenspiel basiert, und damit gegen die Gesamtkohärenz des GlüStV 2012. Ferner hat dessen Regulierung jedenfalls den Praxistest nicht bestanden.

#### *a. Zum Lotteriemonopol*

Der GlüStV 2012 enthält qualitative und quantitative Beschränkungen der staatlichen Monopolorgebote sowie ihres Vertriebs. Die Werberichtlinie beschränkt die Werbung in erster Linie auf sachliche Informationen über das Unternehmen, Spielangebote und Spielregeln, deren Änderung und Vertrieb, sowie Suchtprävention und Jugendschutz. Die Zulässigkeit der Hinweise auf die Verwendung der Erlöse für gemeinnützige Zwecke ist unionsrechtskonform dahin auszulegen, dass eine solche Imagewerbung nur dann zulässig ist, wenn sie nicht auf bestimmte Angebote verweist.

Der GlüStV 2012 begründet das Lotteriemonopol vor allem mit Manipulationsgefahren und Kriminalitätsabwehr. Die Beschränkungen des Monopols sind aber auch an den Zielen der Suchtprävention sowie des Jugendschutzes ausgerichtet. Die Werbemaßnahmen der staatlichen Lotterieberbieter halten jedoch die diesbezüglichen unionsrechtlichen Vorgaben nicht ein. Diese sind umfassend und darauf ausgerichtet, zum Spielen anzureizen und neue, insbes. jüngere Kundenkreise zu erschließen. Dies gilt insbes. für die Auftritte in sozialen Medien wie Facebook und YouTube. Die „LottoApp“ führt zu einer ständigen Verfügbarkeit allerorts, die das Lottospiel zu einem normalen Gut des täglichen Lebens macht. Die Werbemaßnahmen sind mithin das Gegenteil von strikt auf das begrenzt, was erforderlich ist, um einen ohnehin vorhandenen Spieltrieb in legale Bahnen zu kanalisieren. Zielt Werbung eines staatlichen Monopolisten darauf ab, den Spieltrieb der Verbraucher zu fördern und sie zwecks Maximierung der aus den entsprechenden Tätigkeiten erwarteten Einnahmen zu aktiver Teilnahme am Spiel zu stimulieren, entfällt die Eignung des Monopols zur Erreichung der mit seiner Errichtung verfolgten Ziele der Spielsuchtbekämpfung und Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Spielausgaben. Soll das Lotteriemonopol Bestand haben, müssen die staatlichen Lotterieberbieter ihre Werbung daher drastisch zurückfahren.



*b. Die Beschränkungen des Automatenspiels zur Sicherstellung der Kohärenz der Glücksspielregulierung*

Die Beschränkungen des Automatenspiels im GlüStV 2012, im GewOÄndG sowie in der sechsten Novelle der SpielV führen insgesamt zu einer Reduzierung des Angebots an Automatenspielen und zu einem deutlich verstärkten Spieler- und Jugendschutz. Diese Maßnahmen sind erforderlich, aber auch ausreichend zur Herstellung der Gesamtkohärenz.

i. Die Beschränkungen im Glücksspielstaatsvertrag 2012

Die Beschränkungen des GlüStV 2012 führen langfristig, nach Ablauf der Übergangsfristen, durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen im selben Gebäudekomplex, dem geforderten Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen und der Sperrzeitenregelung zu einer erheblichen Reduzierung des Angebots an Spielhallen. Die doch relativ lange Übergangsfrist von fünf Jahren kann die Unionsrechtskonformität des GlüStV 2012 höchstens für diese Dauer in Frage stellen, nicht jedoch langfristig. Die zusätzlichen Werbebeschränkungen führen dazu, dass von Spielhallen durch ihre äußerliche Gestaltung kein Spielanreiz ausgehen darf. Die Werbung im Fernsehen und im Internet für Spielhallen ist verboten. Die Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 auch beim Automatenspiel ist durch die Einführung einer Erlaubnispflicht hierfür in Spielhallen und deren Bindung an die Ziele des § 1 sowie den Jugendschutz sichergestellt. Für sie besteht ein absolutes Internetverbot.

ii. Die Beschränkungen durch das Gewerbeordnungänderungsgesetz

Das GewOÄndG enthält mit der Einführung der Spielerkarte und des Unterrichtsnachweises sowie durch die Anhebung der Bußgelder spieterschützende Maßnahmen.

iii. Die Beschränkungen durch die sechste Novelle der Spielverordnung

Auch die sechste Novelle der SpielV bringt Maßnahmen zur Reduktion des Automatenangebots, insbes. durch Reduzierung der Höchstzahl der in Gaststätten zulässigen Geldspielautomaten von drei auf zwei Stück. Sie verbessert den Jugendschutz, in dem sie technische Jugendschutzmaßnahmen für alle Geldspielgeräte in Gaststätten verlangt. Die Novelle sieht spieterschützende Maßnahmen vor, die das Automatenspiel mehr in Richtung ihres ursprünglichen Charakters als Unterhaltungsspiele zurückführen sollen. Sie senkt den Durchschnittsverlust pro Stunde von 33 Euro auf 20 Euro und führt eine völlige Spielunterbrechung mit einer Nullstellung der Geräte nach drei Stunden ein. Sie verbietet das besonders gefährliche Punktespiel und schreibt vor, dass der Gegenwert in Geld der angezeigten Spielwerte zu keinem Zeitpunkt mehr als 300 EUR betragen darf. Sie verbietet die Verwendung von Risikotasten, wodurch die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten eingeschränkt werden soll. Auch die Senkung des Maximalbetrags in Geldspeichern von 25 auf 10 Euro trägt zum Spieterschutz bei, ebenso wie die Reduzierung des maximalen

Gewinns sowie des maximalen Verlusts pro Stunde und das ausdrückliche Verbot des sogenannten „Vorheizens“. Ferner sieht die Novelle Beschränkungen für Mehrplatzspielgeräte vor. Sie verkürzt außerdem die maximale Aufstelldauer von Geldspielgeräten sowie die Dauer der Bauartzulassung. Dadurch kann relativ schnell Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden. Darüber hinaus berichtet das BMWi nach vier Jahren über die Auswirkungen der Novelle, was die Möglichkeit einer Nachjustierung eröffnet.

### *c. Zum Konzessionsmodell für Sportwetten*

Der GlüStV 2012 sieht die Möglichkeit vor, die Höchstzahl der erteilbaren Konzessionen anzupassen, falls sich herausstellen sollte, dass der Kanalisierungszweck mit den 20 Angeboten nicht erreicht wird. Die Kommission hat diese Möglichkeit ausdrücklich begrüßt. Der EuGH hat das Recht der Mitgliedstaaten auf Einführung eines zahlenmäßig begrenzten Konzessionsmodells, wenn eine insgesamt kohärente u. systematische Regulierung vorliegt, ausdrücklich anerkannt. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten Nachweise für die Geeignetheit u. Erforderlichkeit der Beschränkung erbringen. Dies forderte deswegen auch die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme vom 07.12.2012 zu den Gesetzen zum Beitritt SHs zum GlüStV 2012.<sup>1087</sup> Sie hatte den deutschen Glücksspielbehörden ursprünglich zwei Jahre Zeit hierfür gegeben, hat diese Frist aber aus politischen Gründen zwischenzeitlich auf unbestimmte Zeit verlängert. Der Zwischenbericht an die EU-Kommission vom November 2011 beschränkte sich auf eine Zustandsbeschreibung. Eine Analyse ist mangels Erteilung der Konzessionen nicht möglich, s.o. Der EU-Pilot hat die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens allerdings wahrscheinlicher gemacht.

Die Regulierung der Pferdewetten führt nicht zu einer Inkohärenz des Konzessionsmodells. Der GlüStV 2012 bindet zukünftig auch die Erlaubniserteilung für Totalisatorunternehmen und Buchmacher an die Ziele des § 1, und stellt damit deren Erreichung auch bei den Pferdewetten sicher. Die Internetregulierung der Pferdewetten wird an diejenige der Sportwetten angeglichen. Eine vollständige Angleichung der Sportwettenregulierung an die Pferdewettenregulierung erscheint angesichts des beschränkten Umfangs des Pferdewettenangebots nicht erforderlich. Die Beschränktheit dieses Angebots liegt wegen der begrenzten Anzahl der Pferderenn- und -Zuchtvereine sowie der überschaubaren Anzahl an Pferderennbahnen in der Natur der Sache. Eine erhebliche Ausweitung hiervon steht nicht zu befürchten.

Für das Konzessionsverfahren enthält der GlüStV 2012 transparente Regelungen, die für alle (private und staatliche, inländische und EU/EWR-ausländische) Anbieter gleichermaßen gelten. Diese sollen dem Ermessen der Erlaubnisbehörde Grenzen setzen sowie Diskriminierungen und willkürliche Behandlungen von Konzessionsbewerbern ausschließen. Den Konzessionsbewerbern steht der Weg zu den Verwaltungsgerichten mit einer Verpflichtungsklage auf ermessensfehlerfreie Entscheidung offen. Ob das Konzessionsverfahren tatsächlich unionsrechtskonform

---

1087 Bolzen, Die Welt, Artikel Nr. 111879621 vom 07.12.2012.

durchgeführt wurde, ist äußerst zweifelhaft, ist aber eine andere, von der Rechtmäßigkeit der Regelungen an sich zu trennende Frage.

Angesichts der Misere bei der gescheiterten Vergabe ist jedoch zu attestieren, dass die Beschränkung der Konzessionsanzahl sich unabhängig von ihrer grds. Unionsrechtskonformität jedenfalls als nicht praxistauglich erwiesen hat. Angesichts der Rspr. d. EuGH im Fall Admiral-Casinos, gem. der auch die Entwicklungen in der Praxis nach der Einführung einer Regelung bei der Beurteilung ihrer Kohärenz zu berücksichtigen sind, ist zu attestieren, dass durch die mangelnde Umsetzung der Konzessionsvergabe ein unionsrechtswidriger Zustand entstanden ist. Bzw. die Regelungen des § 10a GlüStV 2012 haben sich in der Praxis als tatsächlich nicht dazu geeignet erwiesen, den unionsrechtswidrigen Zustand nach dem GlüStV 2008 zu beenden und faktisch das mit der Experimentierklausel verfolgte Kanalisierungsziel dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen, die Tätigkeiten im Bereich der Sportwetten in kohärenter u. systematischer Weise zu begrenzen.

Der 2. GlüÄndStV ist nicht dazu geeignet, die Unionsrechtswidrigkeit zu beseitigen. Hinsichtlich der von Gerichten festgestellten Verletzungen des Transparenzgebots sowie des Diskriminierungsverbots erscheint die Differenzierung zwischen den Top-35-Anbietern und den übrigen (nicht-Top-35)-Angeboten jedenfalls nicht sachgerecht. Insofern schafft der 2. GlüÄndStV neue unionsrechtliche Probleme.

#### *d. Die Unionsrechtskonformität der Internetbeschränkungen für Lotterien, Sport- und Pferdewetten*

Der Bedarf einer zusätzlichen Erlaubnis für Internet- und Fernsehwerbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten steht zwar mit den Grundfreiheiten im Einklang, allerdings nicht mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 11 EU-Grundrechte-Charta. Dieser sieht ein unionsrechtliches Zensurverbot vor, gegen das der Erlaubnisvorbehalt für Werbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten im Fernsehen und Internet verstößt.

Die Einschränkung der Grundfreiheiten durch die Erforderlichkeit einer Internetvertriebs Erlaubnis sowie deren zusätzliche Voraussetzungen (Verlinkungsverbot, Höchstesatz, Selbstlimitierung etc.) ist durch die besonderen Gefahren des Internets gerechtfertigt. Der EuGH hat diese besonderen Gefahren aufgrund der ständigen Verfügbarkeit des Internets, seiner Anonymität und der fehlenden sozialen Kontrolle in seiner Entscheidung im Fall Carmen Media sowie in seinem Zeturf-Urteil ausdrücklich anerkannt. Gleiches gilt für das Recht der Mitgliedstaaten, das Internet als Vertriebsweg zu beschränken oder völlig zu verbieten. Die Beschränkungen dürfen nur nicht diskriminierend angewendet werden, und sie müssen Bestandteil einer insgesamt kohärenten und systematischen Glücksspielregulierung sein. Dies ist der Fall. Die Internetbeschränkungen durch die Erforderlichkeit einer Internetvertriebs Erlaubnis sowie deren zusätzliche Voraussetzungen gelten für alle Lotterie-, Sport- u. Pferdewettanbieter gleichermaßen. Sie sind im GlüStV 2012 für alle gleichermaßen sowie transparent geregelt. Durch die transparenten Regelungen der zusätzlichen Voraussetzungen sind dem Ermessen der Erlaubnisbehörde

Grenzen gesetzt. Eine willkürliche Behandlung von Antragstellern ist hierdurch ausgeschlossen. Den Antragstellern steht der Weg zu den Verwaltungsgerichten mit einer Verpflichtungsklage auf ermessensfehlerfreie Entscheidung offen.

*e. Die Unionsrechtskonformität des Verbots von Online-Casinospielen*

Der EuGH hat das Recht der Mitgliedstaaten, einzelne Arten u./od. Vertriebswege von Glücksspielen vollständig zu verbieten, in seinen Entscheidungen in den Fällen Liga Portuguesa, Carmen Media, Markus Stoß u. a., OPAP u. zuletzt Sebat Ince ausdrücklich anerkannt. Die Bedingung hierfür ist das Vorliegen einer kohärenten u. systematischen Gesamtregelung, sowie eine nichtdiskriminierende Anwendung dieser Regelung. Diese Voraussetzungen sind aufgrund der neuen Restriktionen für stationäre Spielhallen u. Geldspielautomaten sowie der für alle gleichermaßen geltenden transparenten Regelungen d. GlüStV 2012 grds. erfüllt. Der EuGH hat ausgeführt, dass Vollzugsschwierigkeiten eines Internetverbots nicht zum Wegfall von dessen Rechtfertigung führen. Allerdings müssen die Bundesländer dessen Verhältnismäßigkeit nachweisen. Hierfür hatte die Kommission ihnen ursprünglich zwei Jahre Zeit gegeben, hat diese Frist aber zwischenzeitlich auf unbestimmte Zeit verlängert. Dass den Bundesländern dieser Nachweis noch vor der Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens gelingt, erscheint angesichts der faktisch bestehenden Situation, der deutlichen Kritik im EU-Pilot und der Bezeichnung als „nicht tragfähige Lösung“ in ihrer Stellungnahme zum 2. GlüÄndStV nicht nur nach Ansicht der EU-Kommission als äußerst unwahrscheinlich.

Insbes. hinsichtlich des bestehenden Vollzugsdefizits gilt auch beim Verbot von Online-Casinospielen, dass dieses unabhängig von einer etwaigen Unionsrechtskonformität jedenfalls im Praxistest durchgefallen ist. Denn der Rspr. d. EuGH lässt sich ebenfalls entnehmen, dass ein faktisches Vollzugsdefizit in Bezug auf wesentliche Teile der Regulierung letztlich deren Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz in Frage stellt.<sup>1088</sup> Werden die mit ihr verfolgten Ziele nach ihrem Erlass faktisch nicht erreicht, so ist eine Regelung tatsächlich nicht dazu geeignet, das mit ihrer Errichtung verfolgte Ziel dadurch zu gewährleisten, dass sie dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern u. die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter u. systematischer Weise zu begrenzen. Der graue u. schwarze Markt für Online-Casinospiele, der inzwischen mehr als die Hälfte des unregulierten Marktes und mehr als 10% des gesamten (regulierten und unregulierten) Glücksspielmarktes ausmacht,<sup>1089</sup> führt mithin zu einem unionsrechtswidrigen Zustand.

---

1088 DSWV u. DOCV, „Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV“ vom 25.01.2017, S. 15.

1089 Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Jahresreport 2015, S. 7 u. 13; Kleibrink/Köster/Rürup, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 36 u. 40; Peren/Clement, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4.

## C. Die Mitteilung und die Empfehlung der EU-Kommission zum Online-Glücksspiel sowie deren Auswirkungen auf die deutsche Rechtslage

Am 23.10.2012 hat die EU-Kommission eine Mitteilung über einen umfassenden europäischen Rechtsrahmen für das Online-Glücksspiel mit einem Aktionsplan herausgegeben (nachfolgend als „*die Mitteilung*“ bezeichnet).<sup>1090</sup> Auf deren Grundlage folgte am 14.07.2014 eine Empfehlung mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen.<sup>1091</sup> Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das deutsche Glücksspielrecht sind strittig.

### I. Die Mitteilung der EU-Kommission über einen umfassenden europäischen Rechtsrahmen für das Online-Glücksspiel

Eine Mitteilung ist kein verbindlicher Rechtsakt der EU-Kommission. Verbindliche Rechtsakte sind gemäß Art. 288 AUEV nur Verordnungen, Richtlinie und Beschlüsse. Mit ihr verfolgt die EU-Kommission das Ziel, ohne Harmonisierungsmaßnahme gemeinsame europaweite Prinzipien für Online-Glücksspiele festzulegen. Die Regulationssysteme der Mitgliedstaaten zum Glücksspiel divergieren erheblich, was bei allen am Glücksspielsektor beteiligten Akteuren eine zunehmende Rechtsunsicherheit verursacht hat. Diese Rechtsunsicherheit will die Kommission mit Hilfe der angestrebten gemeinsamen europaweiten Prinzipien abbauen.<sup>1092</sup> In ihrer Mitteilung identifiziert die EU-Kommission außerdem die wichtigsten Herausforderungen, die aus der Divergenz der mitgliedstaatlichen Regelungen erwachsen, und sieht eine Reihe umfassender Maßnahmen als Reaktion hierauf vor. Sämtliche Glücksspielregulationssysteme der Mitgliedstaaten bezwecken den Schutz besonders gefährdeter Gruppen, wie bspw. Kinder, sowie den Schutz der Spieler vor Betrug. Die Mitteilung enthält darüber hinaus noch weitere gemeinsame Schutzprinzipien.<sup>1093</sup>

#### 1. Wichtigste Herausforderungen und vorgeschlagene Maßnahmen

Das Online-Glücksspiel hat eine grenzüberschreitende Dimension. Deswegen sind die Spieler bei der Teilnahme an (EU-) ausländischen Angeboten mitunter nicht durch die Glücksspielregulierung ihres Herkunftsstaates geschützt. Für die

---

1090 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final.

1091 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38ff.; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828; *Europäische Union* – Nachrichten – Kalender für den 14.07.2014.

1092 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 4; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012.

1093 COM (2012) 596 final, S. 4; *Europäischen Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2, und Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012.

Verbraucher besteht außerdem die Gefahr, dass sie unregulierte Angebote von außerhalb der EU wahrnehmen, die sich einer Kontrolle durch die EU oder ihre Mitgliedstaaten entziehen. Aus diesen Gründen führt die EU-Kommission in der Mitteilung aus, dass sie eine Sachverständigengruppe im Bereich Glücksspiel einsetzen will, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und die Erfahrungen und vorbildliche Verfahren zum Vorgehen gegen unregulierte Glücksspielangebote austauschen, sich bei der Vorbereitung von EU-Initiativen beratend betätigen und Fachwissen einbringen soll.<sup>1094</sup> Eine erste Sitzung dieser Experten-Gruppe hat zusammen mit den Mitgliedstaaten bereits im Dezember 2012 stattgefunden. 2013 hat die EU-Kommission eine Konferenz der Beteiligten ausgerichtet.<sup>1095</sup> Die Ergebnisse sind 2014 in die Empfehlung mit eingeflossen.

*a. Die Vereinbarkeit der nationalen Regelungen mit dem Recht der Europäischen Union*

Die EU-Kommission will die Konformität der nat. Glücksspielregulierungen mit dem EU-Recht überprüfen. Ihr liegen bereits Beschwerden gegen mehrere nat. Glücksspielnormen vor. Sie kündigte in der Mitteilung daher an, den Abschluss ihrer Bewertung der nat. Rechtsvorschriften im Rahmen der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren und Beschwerden zu beschleunigen und erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.<sup>1096</sup> Die EU-Kommission hat auch bereits mehrere Beschwerden gegen den GlüStV 2012 erhalten. Sie hat jedoch angekündigt, eine Zweijahresfrist, mithin bis 2014, abzuwarten, binnen der die Bundesländer diesen evaluieren u. prüfen wollen, sieht ihn aber als angreifbar an. Diese Ankündigung ist rechtlich nicht bindend. Sie hätte rechtl. gesehen auch schon vor Ablauf dieser Zweijahresfrist gegen Deutschland vorgehen können. Mittlerweile hat sie ein EU Pilot-Schreiben an Deutschland verschickt, s.o. Insgesamt werden derzeit mindestens 700 Beschwerden

---

1094 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 6; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2, und Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 306.

1095 COM (2012) 596 final, S. 19; *Europäischen Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 3; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 306.

1096 *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 13721402 vom 17.11.2011; *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 110088039 vom 21.10.2012; Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 8; *Creutzmann*, Pressemitteilung der FDP im Europäischen Parlament vom 23.10.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110175683 vom 23.10.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110183105 vom 24.10.2012; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012.

gegen verschiedene Glücksspielregulierungen von EU-Mitgliedstaaten vor europäischen Gerichten verhandelt.<sup>1097</sup>

#### *b. Überwachungsverbesserung, Verwaltungszusammenarbeit und wirksame Durchsetzung*

Außerdem will die EU-Kommission die Glücksspielaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten zu mehr Zusammenarbeit für eine bessere Durchsetzung der Vorschriften ermutigen. Sie gibt in der Mitteilung an, dass sie die Verwaltungszusammenarbeit der Glücksspielregulierungsbehörden der Mitgliedstaaten erleichtern, und bis 2013 prüfen will, welche Möglichkeiten die IMI-Verordnung für den Austausch von Informationen bzw. die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bietet. Sie führt aus, dass sie den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren für Durchsetzungsmaßnahmen fördern, sowie die Vorteile und möglichen Grenzen von Durchsetzungsmaßnahmen, wie bspw. Blockierung von Zahlungen und Sperrungen des Zugangs zu Webseiten auf EU-Ebene prüfen wird. Sie kündigt an, die Melde- und Abhilfeverfahren bei illegalen Inhalten, die von Online-Vermittlern in der EU bereitgestellt werden, klarzustellen. Außerdem gedenkt sie den Dialog über Regulierungsfragen mit Drittländern weiterzuentwickeln. Die EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, Glücksspielregulierungsbehörden einzurichten, diese mit klaren Kompetenzen auszustatten und eine enge Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen zuständigen Behörden zu gewährleisten. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, Möglichkeiten zur Information der Verbraucher über verfügbare zugelassene Angebote zu prüfen, um die Nachfrage auf den legalen Markt zu lenken.<sup>1098</sup>

#### *c. Schutz der Verbraucher und Bürger*

Die EU-Kommission intendiert, die Verbraucher stärker zu schützen, besser zu informieren und verantwortungslose Werbung zu unterbinden. Sie kündigte deshalb an, eine Empfehlung zum gemeinsamen Verbraucherschutz und über verantwortungsvolle Glücksspielwerbung anzunehmen.<sup>1099</sup> Da nach ihrer Auffassung

---

1097 *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 13721402 vom 17.11.2011; *Bolzen*, Die Welt Online, Artikel Nr. 110088039 vom 21.10.2012; *Bolzen*, Die Welt, Artikel 111879621 vom 07.12.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110175683 vom 23.10.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110183105 vom 24.10.2012; *EU-Kommission*, Mitteilung 792 der EU-Kommission vom 20.03.2012 – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der Notifizierung Nr. 2011/188/D des Ersten GlüÄndStV, ZfWG 2012, 172f.

1098 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 11; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012.

1099 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 6; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2, und Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012.

Kinder und Jugendliche eines besonderen Schutzes bedürfen, gedenkt sie durch das Programm für ein sicheres Internet und die Fazilität „Connecting Europe“ das Benchmarking und die Prüfung von Werkzeugen der elterlichen Kontrolle zu fördern, um die Alterseinstufung und die Klassifikation von Inhalten zu verbessern. Sie will die Empfehlungen zur glücksspielbezogenen Internetsucht bei Jugendlichen im Rahmen von EU NET ADB bewerten. Die EU-Kommission hat 2014 über die betreffenden Arbeitsgruppen im Rahmen von ALICE RAP Bericht erstattet und diese Forschungsergebnisse bewertet. Seit 2013 bewertet sie fortlaufend im Rahmen der Erhebung zum Monitoring der Endverbrauchermärkte die Marktperformance der Online-Glücksspieldienste. Sie drängt auf ein verstärktes Bewusstsein der Eltern. Sie fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck dazu auf, die Informations- u. Sensibilisierungsinitiativen zu den mit Glücksspielen verbundenen Risiken sowie zu den nicht regulierten Glücksspielangeboten zu stärken, die Zusammenarbeit zw. Glücksspielregulierungsbehörden u. Verbraucherorganisationen zu verbessern, die Verfügbarkeit u. Nutzung von Online-Sicherheitsverfahren zu steigern, um zu verhindern, dass Kinder u. Jugendliche Zugang zu Glücksspiel-Webseiten erhalten, sowie dazu, Erhebungen über Glücksspielstörungen durchzuführen u. einschlägige Daten zu erfassen.<sup>1100</sup>

#### *d. Maßnahmen gegen Betrug und Geldwäsche*

Ein weiteres zentrales Ziel der EU-Kommission ist die Prävention vor und Abschreckung von Betrug und Geldwäsche im Rahmen von Online-Glücksspiel. Sie kündigt an, die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche auf alle Formen des Glücksspiels zu prüfen. Sie wird im Rahmen ihrer Politik zur Bekämpfung der Cyberkriminalität den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren im Rahmen der Sachverständigenengruppe zum Glücksspiel sowie gegebenenfalls den Austausch mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität fördern. Außerdem intendiert die EU-Kommission, die Möglichkeit einer EU-Norm für Glücksspielgeräte einschließlich der Glücksspielsoftware zu prüfen. Sie fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu auf, die Weiterbildung von Richtern zu Themen im Zusammenhang mit Betrug und Geldwäsche in Verbindung mit Glücksspiel zu fördern.<sup>1101</sup>

#### *e. Schutz der Integrität des Sports und Verhütung von Spielabsprachen*

Die EU-Kommission beabsichtigt, den Sport EU-weit durch die Bekämpfung von Spielabsprachen im Zusammenhang mit Sportwetten besser zu schützen. Aus diesem Grund kündigt sie in der Mitteilung an, 2014 eine Empfehlung zu vorbildlichen

---

1100 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 14f.; *Europäischen Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2f.

1101 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 16f.; *Europäischen Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2f.



Praktiken bei der Prävention und Bekämpfung von Spielabsprachen in Zusammenhang mit Wetten anzunehmen. Die EU-Kommission will an der Arbeit des Europarats über ein etwaiges Übereinkommen gegen Manipulationen von Sportergebnissen teilnehmen. Außerdem wird sie einen raschen Informationsaustausch, Mechanismen für Whistle Blower, die nationale und internationale Zusammenarbeit und den Dialog von Interessenvertretern, Betreibern und Regulierungsbehörden im Bereich der Prävention von Spielabsprachen fördern. Sie fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck dazu auf, nat. Kontaktstellen für die Zusammenführung aller an der Bekämpfung von Spielabsprachen beteiligten Akteure einzurichten, sowie die einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungssysteme mit den zur Bekämpfung von Spielabsprachen erforderlichen Instrumenten, Fachkenntnissen und Ressourcen auszustatten. Außerdem fordert sie die Mitgliedstaaten dazu auf, eine nachhaltige Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz der Integrität des Sports in Betracht zu ziehen.<sup>1102</sup> Angesichts dessen, dass Europol am 04.02.2013 den weltweit größten Fußball-Wettbetrug aufgedeckt hat, in den 425 Spieler, Schiedsrichter und Offizielle verwickelt sein sollen, die verdächtigt werden, zwischen 2008 und 2011 mindestens 380 Spiele manipuliert zu haben, darunter auch solche aus europäischen Topligen, zwei Partien der UEFA-Champions-League, sowie Spiele der WM- und EM-Qualifikation,<sup>1103</sup> erscheinen diese Maßnahmen aber auch dringend erforderlich. Betroffen ist nicht nur der Fußball. Wettbetrug ist ein Problem fast aller Sportarten.<sup>1104</sup>

## 2. Das Fazit der EU-Kommission

Die EU-Kommission hält die vorgeschlagenen Maßnahmen angesichts der benannten Herausforderungen für erforderlich. Diese würden eine umfassende Strategie zur Begegnung dieser Herausforderungen bilden. Sie plädiert für eine schnelle Umsetzung und wird die Durchführung und die in der gesamten EU erzielten Fortschritte zwei Jahre nach der Annahme der Mitteilung, also im Oktober 2014, prüfen, einen Bericht hierüber veröffentlichen sowie eine Bewertung vornehmen, ob die umgesetzten Maßnahmen ausreichen, um die mit der Mitteilung verfolgten Ziele zu erreichen.<sup>1105</sup>

---

1102 Bürgerinfo Online-Glücksspiel in der EU; COM (2012) 596 final, S. 19; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 2f., und Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012; *Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland*, Pressemitteilung vom 23.10.2012.

1103 *Sid/jr*, Die Welt, Artikel Nr. 113362653 vom 04.02.2013; *Gotzner*, Wirtschaftswoche 2014, Sparte Technologie, Digitale Welt, Artikel Nr. 9993566 vom 23.06.2014.

1104 *Gotzner*, Wirtschaftswoche 2014, Sparte Technologie, Digitale Welt, Artikel Nr. 9993566 vom 23.06.2014.

1105 COM (2012) 596 final, S. 20; *Europäischen Kommission*, Pressemitteilung vom 13.10.2012, IP/12/1135, S. 3. Auch diese Zweijahresfrist wurde offenbar aus politischen Gründen auf unbestimmte Zeit verlängert: *Hambach*, K&R 2014, 570, 571, 573.

## II. Die Empfehlung der EU-Kommission vom 14.07.2014

Diese Empfehlung ist ebenfalls ein nicht legislativer, mithin auch nicht rechtsverbindlicher Akt.<sup>1106</sup> Die EU-Kommission bezweckt hiermit, die Gesundheit von Verbrauchern und Spielern zu schützen und somit auch mögliche wirtschaftliche Schäden, die durch Spielsucht entstehen können, zu minimieren. Sie erachtet die Legalisierung von Online-Glücksspielen als sinnvoll, hält aber präventive Maßnahmen für eine sozial verantwortungsvolle Bereitstellung und Bewerbung von Online-Glücksspieldienstleistungen für erforderlich. Um Störungen im Zusammenhang mit Glücksspielen vorzubeugen, Glücksspielangebote für Minderjährige unzugänglich zu machen und Verbraucher davon abzuhalten, unerlaubte und daher potentiell schädliche Angebote zu nutzen, fordert die EU-Kommission mit der Empfehlung die Mitgliedstaaten ebenso dazu auf, Regelungen einzuführen, damit die Verbraucher über Online-Glücksspiel informiert werden, wie zu einer wirksamen Aufsicht.<sup>1107</sup> Ohne in die Regelungshoheit der Mitgliedstaaten einzugreifen empfiehlt sie diesen, durch die Übernahme von Grundsätzen für Online-Glücksspieldienstleistungen und eine verantwortungsvolle Werbung hierfür ein hohes Maß an Verbraucher-, Spieler-, und Minderjährigenschutz zu erreichen.<sup>1108</sup>

### 1. Informationsanforderungen

Die Kommission empfiehlt, dass bestimmte Informationen gut sichtbar auf der Startseite der Glücksspiel-Webseite des Betreibers angezeigt werden und von jeder Webseite aus zugänglich sind. Sie fordert Angaben zum Unternehmen, Kontaktdaten sowie die Angabe der zuständigen Regulierungsbehörde, um zu zeigen, dass es sich um ein legales Angebot handelt. Dies gilt in Deutschland schon nach § 5 Abs. 1 TMG. Die EU-Kommission fordert die Hinweise „Keine Glücksspiele für Minderjährige“ zzgl. der Angabe des für die Teilnahme notwendigen Mindestalters sowie „verantwortungsvolles Glücksspiel“, worüber Informationen zu den Glücksspielgefahren, Unterstützungsmaßnahmen für die Spieler, ein Selbsteinschätzungstest und Informationen zu Hilfe bei Glücksspielproblemen mit einem Klick erreichbar sein sollen. Sie ist der Ansicht, dass die Bedingungen des Spielvertrages zw. dem Glücksspielveranstalter und dem Verbraucher ebenso in prägnanter und gut lesbarer Form zur Verfügung gestellt werden sollten, wie die Spielregeln.<sup>1109</sup>

---

1106 *Europäische Union* – Nachrichten – Kalender für den 14.07.2014.

1107 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/39ff., Erwägungsgründe 8–27, Zweck, Rn. 1f.; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828; *Europäische Union* – Nachrichten – Kalender für den 14.07.2014.

1108 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/39ff., Erwägungsgründe 9–27; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

1109 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/42, Rn. 4–7; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

Ein Selbsteinschätzungstest war weder vom GlüG SH vorgesehen, noch ist ein solcher im GlüStV 2012 enthalten. Nach beiden Regelwerken besteht aber eine Informationspflicht über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger an Glücksspielen, die Glücksspielrisiken sowie Unterstützungsmöglichkeiten. Die Transparenz der Spielregeln ist im GlüStV 2012 durch die entsprechenden Informationspflichten in § 7 Abs. 1 gewährleistet. Gem. dem GlüG SH war dies nicht der Fall. Nach dem UWG gilt eine entsprechende Transparenzpflicht nur für Gewinnspiele, nicht auch für Glücksspiele. Die Bedingungen des Spielvertrages werden die Anbieter wegen § 305 Abs. 2 BGB angeben, da diese sonst nicht Bestandteil des Spielvertrages werden.

## 2. Minderjährige

Die EU-Kommission empfiehlt den vollständigen Ausschluss Minderjähriger von der Teilnahme an Glücksspielen, und fordert hierfür die entsprechenden technischen Verfahren bei den Betreibern sowie Links zu Programmen der elterlichen Kontrolle auf deren Webseiten. Nach dem Willen der EU-Kommission sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass kommerzielle Kommunikation für Online-Glücksspieldienstleistungen Minderjährigen keinen Schaden zufügt und sie nicht dazu veranlasst, Glücksspiele als natürliche Freizeitbeschäftigung anzusehen. Diese sollen Glücksspielwerbung, die Minderjährige gezielt anspricht und Glücksspiel für diese als attraktiv darstellt, sowie an Orten, wo sich Minderjährige regelmäßig aufhalten, unterbinden.<sup>1110</sup> Diesen Anforderungen werden sowohl das GlüG SH in Verbindung mit den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates, als auch der GlüStV 2012 in Verbindung mit der Werberichtlinie gerecht.

## 3. Spielerregistrierung und –Konto

Die EU-Kommission empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten eine zwingende Spielerregistrierung auf der Webseite des Betreibers vorsehen, bei der die Namen, die Anschriften, das Alter der Spieler sowie eine E-Mailadresse oder Mobilfunknummer erhoben u. vor Errichtung des Kontos verifiziert werden. Bis zur endgültigen Errichtung des Kontos nach erfolgreicher Verifizierung sollen die Spieler Zugang zu einem befristeten Konto haben.<sup>1111</sup> Diese Voraussetzungen dürften bei Sportwetten sowohl nach dem GlüStV 2012, als auch nach dem GlüG SH erfüllt sein. Denn nach beiden Regelwerken müssen auch beim Onlinevertrieb von Sportwetten der Ausschluss gesperrter u. minderjähriger Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet sein. Beim Online-Lotterievertrieb gilt dies aber nur nach dem GlüStV 2012,

---

1110 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/42f., Rn. 8–14; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

1111 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/43f., Rn. 15–22; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

nicht jedoch nach dem GlüG SH, das allerdings entsprechende Schutzvorschriften für Online-Casinospiele bereit hielt, die nach dem GlüStV 2012 verboten sind. Die EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, Regeln zum Schutz der Spielergelder zu erlassen. Die Guthaben sollen von den Finanzmitteln des Betreibers getrennt sein u. nur an die Spielerteilnehmer ausgezahlt werden können. Geheime Absprachen und Geldtransfers sollen verhindert sowie notfalls nach Aufdeckung rückgängig gemacht werden können.<sup>1112</sup> Diese Voraussetzungen sind nach den Transparenzregeln für die priv. Veranstalter von Sportwetten sowohl nach dem GlüStV 2012, als auch nach dem GlüG SH erfüllt. Bei der Veranstaltung von Lotterien sind sie durch das Staatsmonopol ohnehin gewährleistet. Da Online-Casinospiele nach dem GlüStV 2012 verboten sind, gab es entsprechende Schutzvorschriften für diese nur nach dem GlüG SH.

#### 4. *Spieleraktivität und Unterstützung*

Nach dem Willen der EU-Kommission sollen die Spieler standardmäßig eine Einzahlungsgrenze und eine zeitliche Begrenzung festlegen können. Sie empfiehlt die jederzeitige Gewährleistung eines Zugangs zu dem Stand des Spielerkontos, zu Unterstützungsmöglichkeiten sowie zu einer Helpline auf der Webseite des Betreibers. Der Spieler soll über die Höhe der Gewinne und Verluste sowie die Spieldauer informiert werden. Die EU-Kommission fordert ein striktes Kreditverbot sowie Aufzeichnungspflichten.<sup>1113</sup> Die Informationspflichten zu Unterstützungs- und Therapiemöglichkeiten bestehen sowohl nach dem GlüG SH, als auch nach dem GlüStV 2012 für alle Glücksspielanbieter. Die verpflichtende Möglichkeit der Gewährung einer Selbstlimitierung bestand nach dem GlüG SH nicht für den Online-Lotterievertrieb, sondern nur für das Online-Angebot von Sportwetten- und Casinospielen. Nach dem GlüStV 2012 ist diese Möglichkeit sowohl beim Online-Lotterievertrieb, als auch beim Online-Sportwettenvertrieb zu gewährleisten. Nachdem Online-Casinospiele hiernach verboten sind, steht diese Schutzmöglichkeit den Spielern bei diesen Spielen (mangels legalem Angebot) nicht zur Verfügung. Das Kreditverbot sowie die Aufzeichnungspflichten gelten nach beiden Regelwerken für alle legalen Online-Glücksspielanbieter.

#### 5. *Zeitsperre und Selbstausschluss*

Die Kommission empfiehlt die Einführung eines nationalen Sperrsystems mit Selbst- und Fremdsperren.<sup>1114</sup> Nach dem GlüStV 2012 müssen sich alle Veranstalter von Lotterien und Sportwetten am Sperrsystem beteiligen und den Ausschluss gesperrter

---

1112 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/44, Rn. 23.

1113 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/44, Rn. 24–31; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

1114 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/44f., Rn. 32–38; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

Spieler gewährleisten. Beim Onlinevertrieb muss der Ausschluss gesperrter Spieler gewährleistet sein. Vermittler von Lotterien und Sportwetten müssen nur Sperrsystemen an den Veranstalter weiterreichen und sich nicht selber am Sperrsystem beteiligen. Nach dem GlüG SH mussten sich Lotterieveranstalter und –Vermittler nicht am Sperrsystem beteiligen und auch beim Onlinevertrieb nicht den Ausschluss gesperrter Spieler gewährleisten. Diese Pflichten galten nur für Veranstalter und Vermittler von Sportwetten und Casinospielen, und zwar sowohl bei terrestrischen, als auch bei Online-Angeboten.

## 6. *Kommerzielle Kommunikation*

Die EU-Kommission empfiehlt Regelungen zu sozial verantwortlicher Kommunikation. Der Glücksspielanbieter soll klar erkennbar sein und auf die gesundheitlichen Risiken hingewiesen werden. Gewinnchancen sollen nicht unangemessen dargestellt, und nicht über den Zufallscharakter getäuscht werden. Außerdem sollen Darstellungen von Glücksspielen als sozial wertvolle Aktivität und Möglichkeit zur Problemlösung unterbleiben, genauso wie Werbung, die Verbraucher zur Teilnahme an Glücksspielen drängt. Nach dem Willen der EU-Kommission soll auch kommerzielle Kommunikation, die auf gefährdete Spieler abzielt, verboten sein.<sup>1115</sup> Letzteres gilt nur nach dem GlüStV 2012 i. V. m. der Werberichtlinie, aber nicht nach dem GlüG SH i. V. m. den Werbegrundsätzen des deutschen Werberates. Die übrigen von der Kommission empfohlenen Regelungen für sozial verantwortliche kommerzielle Kommunikation gelten nach beiden Regelwerken.

## 7. *Sponsoring*

Die EU-Kommission empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass das Sponsoring der Betreiber transparent und der Betreiber eindeutig als Sponsor erkennbar ist. Das Sponsoring soll Minderjährige nicht beeinträchtigen oder nachhaltig beeinflussen.<sup>1116</sup> Dies ist sowohl nach dem GlüStV 2012 i. V. m. der Werberichtlinie, als auch nach dem GlüG SH i. V. m. den Werberegeln des Deutschen Werberates gewährleistet.

---

1115 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/45, Rn. 39–45; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

1116 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/46, Rn. 46–48.

## 8. Aufklärung und Sensibilisierung

Die EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, regelmäßig Aufklärungskampagnen durchzuführen, um die Verbraucher, einschließlich Minderjähriger, hinsichtlich der Gefahren von Online-Glücksspielen zu sensibilisieren und das entsprechende Problembewusstsein zu schärfen. Sie empfiehlt zu gewährleisten, dass sowohl auf Seiten der Aufsichtsbehörden, als auch bei den Online-Glücksspielanbietern nur sachkundiges, geschultes Personal zum Einsatz kommt.<sup>1117</sup> Letzteres ist für Sportwetten nach dem GlüStV 2012 sowie nach dem GlüG SH durch die Vorschriften zur erweiterten Zuverlässigkeit geregelt. Nach dem GlüG SH war dies auch für Anbieter von Online-Casinospielen vorgesehen.

## 9. Aufsicht

Die EU-Kommission hält die Mitgliedstaaten zur Benennung der zuständigen Aufsichtsbehörden sowie zur Gewährleistung einer unabhängigen und effektiven Kontrolle an.<sup>1118</sup> Dieser Anforderung genügen sowohl das GlüG SH, als auch der GlüStV 2012.

## 10. Berichterstattung, Bewertung

Die EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, ihr nach 18 Monaten nach Verkündung der Empfehlung im Amtsblatt der Union (Mitte Januar 2016) über alle auf Grundlage der Empfehlung ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Nach weiteren 6 Monaten (bis zum 14.07.2016) sollen diese ihr zu statistischen Zwecken Jahresdaten zu den Spielerschutzmaßnahmen sowie zu Verstößen gegen die Regelungen zur kommerziellen Kommunikation liefern. Sie will die Umsetzung der Empfehlung innerhalb von 30 Monaten nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Union (bis Mitte Januar 2017) bewerten.<sup>1119</sup> Eine regelmäßige Erhebung von statistischen Daten ist im GlüStV 2012 gemäß § 4 Abs. 6 nur bei Online-Glücksspielen vorgesehen. Hiernach müssen die Anbieter von Online-Glücksspielen der Geschäftsstelle sowie dem Glücksspielkollegium vierteljährlich die Zahl der Spieler sowie die Einsatzhöhen jeweils geordnet nach Spielen und Ländern berichten. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 6, Abs. 3 GlüG SH sind alle Anbieter von Glücksspielen verpflichtet, der zuständigen Aufsichtsbehörde alle zwei Jahre über die von ihnen getroffenen

---

1117 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/46, Rn. 49–50; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

1118 *Amw* (mit Material der dpa), heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2014, 12:55 Uhr; Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/46, Rn. 51.

1119 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/46, Rn. 52–54; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828.

Spielerschutzmaßnahmen sowie deren Erfolg zu berichten. Jährliche Daten stehen hiernach nicht zur Verfügung.

### III. Die Auswirkungen auf das deutsche Glücksspielrecht

Wegen der Aussage in der Mitteilung, dass die EU-Kommission Vorteile in der Entwicklung eines legalen Marktes sieht und von den Mitgliedstaaten mit Nachdruck die Information der Verbraucher über legale Spielangebote (die nur bei einem legalen Markt möglich sind) fordert, vertreten CDU, FDP sowie einige Pressestimmen schon nach der Mitteilung der EU-Kommission die Ansicht, dass der GlüStV 2012 nicht den hierin geforderten Mindeststandarts genügt. Die Bundesländer müssten ihn den Vorgaben der Mitteilung anpassen.<sup>1120</sup> Ob diese Einschätzung zutrifft, wird die Zukunft zeigen. Die Aussage der EU-Kommission in ihrer Empfehlung, dass sie eine Legalisierung des Online-Glücksspiels für sinnvoll erachtet, spricht allerdings dafür. Jedenfalls sollten die Bundesländer diejenigen Anforderungen aus der Empfehlung der EU-Kommission einführen, die der GlüStV 2012 für die hiernach bereits legalisierten Online-Glücksspiele noch nicht vorsieht. Dies gilt insbes. für die Schaffung der Möglichkeit eines Selbsteinschätzungstests, die Verpflichtung zur Benachrichtigungen der Spieler über ihr Spielverhalten, die Ausweitung der Weiterleitungspflicht der Lotterie- u. Wettvermittler von Selbstsperrern auch auf Anträge Dritter auf Fremdsperrern, für die Durchführung der Aufklärungskampagnen sowie für die Einführung einer verpflichtenden Erhebung der von der Kommission geforderten statistischen Werte zu den Spielerschutzmaßnahmen und der kommerziellen Kommunikation.

Ob die EU eine Kompetenz zu einer Harmonisierung der Online-Glücksspielregulierung hat, ist jedoch umstritten. Die eine Ansicht sieht in der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV eine taugliche Kompetenzgrundlage hierfür.<sup>1121</sup> Die a. A. lehnt eine Kompetenz hieraus wegen der ordnungsrechtlichen Determinierung der Glücksspielregulierung ab. Denn für das Ordnungsrecht sind die Mitgliedstaaten alleine zuständig. Die EU darf hier nicht regelnd tätig werden. Wenn die EU verbindliche Regelungen zu Online-Glücksspielen trafe und hiermit bestimmte Wertungen festschriebe, müssten die Mitgliedstaaten diese wegen des Gebots der Gesamtkohärenz auch bei ihrer gesamten restlichen Glücksspielregulierung beachten. Dies würde in die alleinige Zuständigkeit d. Mitgliedstaaten für das Sicherheitsrecht rechtswidrig eingreifen. Das Kohärenzkriterium sei aber gerade die Kehrseite

---

1120 *Creutzmann*, Pressemitteilung der FDP im Europäischen Parlament vom 23.10.2012; *Hundertmark/Wilke*, Pressemitteilung der Fraktionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 23.10.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110175683 vom 23.10.2012; *Die Welt Online*, Artikel Nr. 110183105 vom 24.10.2012.

1121 *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 306.

des großen Wertungsspielraums, den der EuGH den Mitgliedstaaten angesichts der großen sittlichen, religiösen u. kulturellen Unterschiede zw. ihren Glücksspielregulierungen zubilligt. Da die Mitgliedstaaten dieses Kohärenzkriterium erfüllen müssen, dürfe in den ordnungsrechtlich determinierten Wertungsspielraum, den der EuGH ihnen in st. Rspr. gewährt und der die andere Seite derselben Medaille bildet, nicht eingegriffen werden.<sup>1122</sup>

---

1122 *Brüning*, NVwZ 2013, 23, 27f.



## Kapitel 4: Wirtschaftliche Analyse

Zunächst erfolgt eine Darstellung des derzeitigen Glücksspielmarktes in Zahlen, bevor sich daran eine Analyse einer ökonomisch effizienten Regulierung anschließt.

### A. Darstellung des derzeitigen Glücksspielmarktes in Zahlen

Glücksspiel gehört zum Unterhaltungs- und Freizeitmarkt. Es ist ein schnell wachsendes Milliardengeschäft. Laut einer Studie der Pariser Panthéon-Sorbonne-Universität werden allein auf dem Sportwettenmarkt weltweit jährlich rund EUR 200 bis 500 Mrd. umgesetzt, davon 80% über illegale Geschäfte.<sup>1123</sup> Friedrich Stickler, Präsident der European Lotteries (EL) schätzt den weltweiten Sportwettenmarkt sogar auf 1 Billionen Dollar.<sup>1124</sup> Die organisierte Kriminalität wäscht hierüber laut der Studie der Pariser Panthéon-Sorbonne-Universität jährlich um rund EUR 100 Mrd. Die Nettoeinnahmen betragen 2012 weltweit EUR 5,9 Mrd. und in der EU EUR 3,8 Mrd.<sup>1125</sup>

Der Anteil der EU am Weltmarkt für sämtliche Online-Glücksspiele beträgt nach einer Schätzung der EU 45%.<sup>1126</sup> In dem gesamten Online-Glücksspielsektor wurden hiernach 2012 in der EU Nettoeinnahmen von EUR 10,54 Mrd. erzielt.<sup>1127</sup> Die Europäische Kommission erwartet jährliche Wachstumsraten von 15% und rechnet für 2015 mit Nettoeinnahmen von mindestens EUR 13 Mrd.<sup>1128</sup> In der gesamten EU leiden zwischen 0,1 und 0,8% der erwachsenen Bevölkerung an einer Glücksspielstörung und weitere 0,1–2,2% weisen ein potentiell problematisches Spielverhalten auf.<sup>1129</sup>

In Deutschland macht das Glücksspiel ca. 3,8% des Freizeitmarkts aus.<sup>1130</sup> Spielteilnehmer investierten 2012 mehr als EUR 33 Mrd. in das legale Glücksspiel. In diesen Betrag sind die Umsätze von nicht legalen Anbietern (illegale Sportwetten, Online-Casino-Spiele und Online-Poker) noch nicht eingerechnet. Die Umsätze

---

1123 *Gotzner*, Wirtschaftswoche 2014, Sparte Technologie, digitale Welt, Artikel Nr. 9993566 vom 23.06.2014.

1124 *Breining*, Stuttgarter Zeitung, Artikel vom 18.07.2014, 08:35 Uhr.

1125 *Gotzner*, Wirtschaftswoche 2014, Sparte Technologie, digitale Welt, Artikel Nr. 9993566 vom 23.06.2014, siehe dort auch bei der Grafik „Zocken im Netz“.

1126 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828, Hintergrund.

1127 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/39, Erwägungsgrund 10.

1128 COM (2012) 596 final, S. 3.

1129 Empfehlung 2014/478/EU, L 2014/38/39, Erwägungsgrund 12; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 14.07.2014, IP/14/828, Hintergrund.

1130 Der gesamte deutsche Freizeitmarkt belief sich 2014 auf insges. Rund EUR 300 Mrd.: *Peren/Clement*, ZFWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4.

bewegten sich auch in den vergangenen 10 Jahren in dieser Größenordnung und machten rund 1,25% der gesamten Wirtschaftsleistung aus.<sup>1131</sup> Verändert hat sich aber der Anteil der einzelnen Glücksspielarten an diesem Gesamtumsatz. Den Großteil konnten, wie schon in den Jahren zuvor seit der fünften Novelle der SpielV, mit rund EUR 19 Mrd. und rund 56%, die Aufsteller von Geldspielautomaten für sich verbuchen. Rund EUR 6 Mrd., mithin rund 19% entfielen auf Spielbanken und rund EUR 6,4 Mrd., also rund 21%, auf den Deutschen Lotto und Toto-Block (inklusive der Oddset-Wetten).<sup>1132</sup> Die legalen Glücksspielveranstalter hatten 2012 einen Marktanteil von rund 76% des Gesamtmarktes und rund 85% des Marktes aus regulierten sowie zwar nicht in Deutschland, aber im EU-Ausland lizenzierten Anbietern. Sie erwirtschafteten einen Bruttospielertrag (Spieleinsätze minus ausgezahlte Gewinne) von rund EUR 9,16 Mrd. Davon entfielen 4,4 Mrd. (48%) auf die Aufsteller von Geldspielautomaten, 3,22 Mrd. (35,2%) auf Lotterie-Produkte des DLTB, 59 Mio. (0,6%) auf Oddset, 22 Mio. (0,2%) auf Fußball-Toto, 413 Mio. (4,5%) auf TV-Lotterien, 228 Mio. (2,5%) auf Gewinnsparen, 153 Mio. (1,7%) auf Klassenlotterien, 651 Mio. (7,1%) auf die Spielbanken, u. 15 Mio. (0,2%) auf Pferdewetten.<sup>1133</sup>

Der Marktanteil der in Deutschland legalisierten Angebote blieb bis 2014 konstant. Da erwirtschafteten sie einen Bruttospielertrag i. H. v. EUR 10,045 Mrd. (+9,8% im Vergleich zu 2012), davon 223 Mio. (2,22%) online: 5,1 Mrd. die Aufsteller von Geldspielgeräten (50,8%), 3,49 Mrd. (34,7%) Lotterie-Produkte d. DLTB, davon 188 Mio. online, 53 Mio. (0,5%) Oddset, 18 Mio. (0,2%) Fußball-Toto, davon 0,3 Mio online, 425 Mio. (4,2%) TV-Lotterien, davon 34 Mio. online, 239 Mio. (2,4%) Gewinnsparen, davon 0,1 Mio. online, 200 Mio. Klassenlotterien (2%), 508 Mio. (5,1%) die Spielbanken, u. 13 Mio. (0,1%) Pferdewetten. Sie zahlten insgesamt EUR 4,781 Mrd. Steuern und Abgaben.<sup>1134</sup>

Demgegenüber wiesen in Deutschland unregulierte, aber im EU-Ausland lizenzierte Angebote mit Bruttospielerträge i. H. v. EUR 1,571 Mrd. (2012) u. EUR 1,74 Mrd. (2014) einen Marktanteil von rund 13 des Gesamtmarktes und rund 15% des regulierten und nicht regulierten Marktes auf. Hiervon entfielen 2012 EUR 357 Mio. (22,7%) u. 2014 EUR 735 Mio (42,2%) auf Online-Casino-Spiele, 2012 EUR 301 Mio (19%) u. 2014 EUR 149 Mio. (8,6%) auf Online-Poker, 2012 EUR 325 Mio. (21%) u. 2014 EUR 263,2 Mio. (15,1%) auf Online Sportwetten sowie 2012 EUR 588 Mio. (37%) u. 2014 EUR 395 Mio (22,7%) auf in Deutschland nicht genehmigte Wettshops. 11,4% der Bruttospielerträge gingen 2014 mit EUR 198 Mio. an sog. Zweitlotterien

---

1131 *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen*, Datenfakten Glücksspiel; *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, Artikel vom 10.07.2013, 01:58 Uhr; *Dohm*, ZUM 2011, 98.

1132 *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen*, Datenfakten Glücksspiel; *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, Artikel vom 10.07.2013, 01:58 Uhr.

1133 *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen*, Datenfakten Glücksspiel; *Folmand Olsen*, <http://www.gluecksspielschule.de/gewinnspiele/Gluecksspielmartzahlen.html>; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 4f.

1134 *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 17; *Peren/Clement*, *ZfWG* 2016, Sonderbeilage 2, S. 8.

(Wetten auf den Ausgang der Lotterien des DLTB).<sup>1135</sup> Hinzu kommen noch mind. EUR 1,3 Mrd. (2012) u. mind. EUR 1,4 Mrd. (2014) Bruttospielertrag (jeweils 11–12% des Gesamtmarkts) auf dem Schwarzmarkt, von nirgendwo in der EU lizenzierten Anbietern.<sup>1136</sup> Damit ist der deutsche Online-Pokermarkt der zweit größte der Welt.<sup>1137</sup> Online-Casinospiele und Online-Poker machten 2012 zusammen 6,13% des Gesamtmarktes aus, und 2014 zusammen bereits 7,5%. Diese zählten bis Ende des Jahres 2014 noch keine Steuer, da diese als Konsequenz des Totalverbots auch keiner Glücksspielsteuerregulierung unterliegen.<sup>1138</sup> Auf dem deutschen Wettmarkt hielten nicht legale Sportwettenangebote einen Marktanteil von über 90%.<sup>1139</sup> Diese zahlten 2014 Sportwettensteuern i. H. v. EUR 217 Mio.<sup>1140</sup> Insgesamt wuchs der nicht regulierte Markt 2014 um 10,83% im Vergleich zu 2012. Der nicht-regulierte Markt sowie der Schwarzmarkt machten 2014 zusammen bereits ca. 26% des Gesamtmarkts aus.<sup>1141</sup>

Im Jahr 2015 wies der gesamte deutsche Glücksspielmarkt ein Volumen von EUR 14,218 Mrd. Bruttospielerträgen auf. Der regulierte Markt der in Deutschland legalisierten Angebote wuchs im Vergleich zu 2014 um 4%. Er erwirtschaftete Bruttospielerträge i. H. v. EUR 10,448 Mrd., davon EUR 299 Mio. (2,9%) online. Auf die Aufsteller von Geldspielgeräten entfielen davon EUR 5,3 Mrd. (50,73%), auf Lotterie-Produkte d. DLTB EUR 3,64 Mrd. (34,84%, davon EUR 258 Mio. (7,09%) online), auf Oddset EUR 54 Mio (0,52%), auf Fußball-Toto EUR 18 Mio. (0,17%, davon 0,4 Mio. (2,22%) online), auf Soziallotterien EUR 427 Mio. (4,1%, davon 41 Mio. (9,6%) online), auf Gewinnspalotterien EUR 244 Mio (2,34%, davon 0,1 Mio. (0,04%) online),

---

1135 *Folmand Olsen*, [http://www.gluecksspielschule.de/gewinnspiele/Gluecksspielmarkt\\_zahlen.html](http://www.gluecksspielschule.de/gewinnspiele/Gluecksspielmarkt_zahlen.html); *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 18; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 4ff.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 8ff.

1136 *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 6; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 41f.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 14ff.

1137 *Hambach*, K&R 2014, 570, 574; *Hambach/Riege*, World Online Gambling Law Report, March 2013, 6, 7.

1138 *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 9.

1139 Die Schätzungen reichen von über 90% bis 97%: *Breining*, Stuttgarter Zeitung, Artikel vom 18.07.2014, 08:35 Uhr; *Deutscher Olympischer Sportbund*, Pressemitteilung 38/2011 vom 19.07.2011; *ders.*, Pressemitteilung vom 28.10.2011. *Diesbach/Ahlhaus*, ZUM 2011, 129, 131; *Dohm*, ZUM 2011, 98; *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW, S. 2; *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 18; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 6; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 2.

1140 *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 18.

1141 *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 22, die EU-Kommission bezifferte den Anteil im EU-Pilot 7625/15/GROW sogar mit rund 30%.

auf die GKL EUR 198 Mio. (1,9%, davon 0,2 Mio. (0,1%) online), auf Spielbanken EUR 557 Mio. (5,3%) sowie auf Pferdewetten EUR 12 Mio (0,1%). Damit machten die regulierten Angebote 73,5% des Gesamtmarktes und 82% des Marktes aus regulierten und nicht regulierten Anbietern aus. Sie zahlten insgesamt EUR 5,052 Mrd. Steuern und Abgaben.<sup>1142</sup>

Der nicht regulierte Markt aus im EU-Ausland lizenzierten Anbietern wuchs in Deutschland 2015 im Vergleich zu 2014 um 30%. Er erwirtschaftete Bruttospielerträge i. H. v. EUR 2,27 Mrd. Davon entfielen auf Online-Casino-Spiele EUR 1,165 Mrd. (51,32%), auf Online-Poker EUR 123 Mio. (5,42%), auf Online-Sportwetten EUR 294,4 Mio. (12,97%), auf in Deutschland nicht lizenzierte Wettshops EUR 441,6 Mio (19,45%) und auf sog. Zweitlotterien EUR 246 Mio. (10,84%).<sup>1143</sup> Hinzu kommen noch ca. EUR 1,5 Mrd. Bruttospielertrag (11–12% des Gesamtmarkts) auf dem Schwarzmarkt, von nirgendwo in der EU lizenzierten Anbietern.<sup>1144</sup> Online-Casinospiele und Online-Poker machten 2015 zusammen mithin knapp 57% des nicht regulierten Marktes und über 10% des Gesamtmarktes aus. Deren Anbieter zahlen seit 2015 Umsatzsteuer, aber – anders als stationäre Casinos – keine Spielbankenabgabe, da sie als Konsequenz des Totalverbots auch keiner Glücksspielsteuerregulierung unterliegen. Auf dem deutschen Wettmarkt hielten nicht legale Sportwettenangebote einen Marktanteil von über 91%. Diese zahlten 2015 Sportwettensteuern i. H. v. EUR 243 Mio.<sup>1145</sup>

Michael Burkert, Referent des Deutschen Lotto- und Totoblocks erklärte auf der 9. Forum-Jahresfachtagung „Sportwetten & Glücksspiel“ am 24.06.2014 in Frankfurt/Main, dass insbes. die vielen illegalen Spielangebote auf dem deutschen Markt den Verbraucherschutz sowie die Suchtprävention „verhageln“.<sup>1146</sup> Denn dort scheint alles möglich, was technisch geht. Gewettet wird live auf alle denkbaren Ereignisse während des Spiels (Zahl der Tore, wer diese schießt, Zahl der Ecken und Einwürfe, wer den ersten bekommt, wer den nächsten, und ob es am Ende eine gerade oder ungerade Zahl sein wird), sowie auf Sieg, Unentschieden oder Niederlage und auf konkrete Zwischen- und Endstände, bis kurz vor Abpfiff.<sup>1147</sup> Diese Bedenken bzgl.

---

1142 *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 4, 6ff.; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 36ff.

1143 *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 4, 11ff.; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 36f., 40f.

1144 *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 41f.

1145 *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 12; *Peren/Clement*, ZFWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 12.

1146 *Burkert*, Saarland Sporttoto GmbH, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114342 vom 24.06.2014.

1147 *Gotzner*, Wirtschaftswoche 2014, Sparte Technologie, digitale Welt, Artikel Nr. 9993566 vom 23.06.2014; *Schwan/Winter*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Artikel vom 22.06.2014.

der Unterwanderung jeglichen Jugend- und Spielerschutzes teilen die EU-Kommission und die Wissenschaft insbes. mit Blick auf die nicht regulierten Online-Casino- und Online-Automatenspiele.<sup>1148</sup>

Insgesamt weisen 0,51% der deutschen Bevölkerung ein problematisches Spielverhalten auf, und weitere 0,49% ein pathologisches. Dieser Anteil seit mehreren Jahren konstant.<sup>1149</sup> Dreiviertel aller Hilfesuchenden bei Beratungsstellen sind süchtige Automatenspieler, 26% Süchtige nach Casino-Spielen und 6% Wettsüchtige (bei der Erhebung waren Mehrfachnennungen möglich).<sup>1150</sup>

## B. Analyse einer ökonomisch effizienten Regulierung

Aus ökonomischer Sicht sollte eine effiziente Glücksspielregulierung zwei Ziele verfolgen, nämlich die Eindämmung externer Effekte wie die Entstehung von Spielsucht, Betrug, Manipulationen und Geldwäsche sowie die Erzielung von Steuereinnahmen und die Generierung von Wachstum auch in anschließenden Branchen (bspw. d. Werbebranche).<sup>1151</sup> Zur Erreichung beider Ziele ist eine möglichst hohe Kanalisierung des unregulierten Marktes sowie des Schwarzmarktes in den regulierten Markt erforderlich. Denn Schutzmaßnahmen können nur im regulierten Markt eingreifen. Auch Steuereinnahmen und Wachstum lassen sich langfristig kalkulierbar nur im regulierten Markt erzielen.<sup>1152</sup>

---

1148 *EU-Kommission*, EU Pilot-Schreiben an Deutschland vom 30.06.2015, Az. 7625/15/GROW, S. 3f.; *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie für den DVMT, Oktober 2015, S. 4, 48ff.; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 89; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten 2010/2011, BT Drs. 17/10365, S. 45ff.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4.

1149 *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen*, Datenfakten Glücksspiel; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 22.

1150 *Deutsche Wirtschafts Nachrichten*, Artikel vom 10.07.2013, 01:58 Uhr; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4, 23.

1151 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 30; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 2f.; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 21f., 47f. (ziff. 12ff.); *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 10, 87ff.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 4, 23.

1152 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 30; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 5, 7f.; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 21f.

## I. Kanalisierung des unregulierten Marktes sowie des Schwarzmarktes

Eine hohe Kanalisierung des unregulierten Marktes sowie des Schwarzmarktes in den regulierten Markt lässt sich mit dem Regulierungsmodell des GlüStV 2012 nicht erreichen. Diesbezüglich ist ihm das GlüG SH deutlich überlegen.<sup>1153</sup>

### 1. Die Kanalisierung nach dem Regulierungsmodell des Glücksspielstaatsvertrags 2012

Die regulierten und unregulierten Sportwetten-Anbieter werden auch zukünftig ca. 6 Milliarden Euro Wetteinsätze generieren können. Bei einer Beibehaltung der Begrenzung der Anzahl der Sportwettenkonzessionen auf 20 Stück ist zu erwarten, dass – auch wegen der Restriktionen des GlüStV 2012 (insbes. wg. des monatlichen Einsatzlimits von 1000 Euro) – die unregulierten Anbieter im ersten Jahr nach der Konzessionsvergabe 52% der Wetteinsätze (3,105 Milliarden Euro) für sich verbuchen können, und 48% (2,878 Milliarden Euro) die konzessionierten Anbieter. Im Laufe der darauf folgenden drei Jahre ist zu erwarten, dass die konzessionierten Anbieter einen Rückgang der Wetteinsätze in Höhe von rund 900 Millionen Euro zu verzeichnen haben werden, und dass sie mittel- und langfristig stagnieren werden. Sie werden nur noch 1,98 Milliarden Euro, mithin rund 30%-35% der Wetteinsätze vereinnahmen können. Das freiwerdende Wetteinsatz-Volumen wird sich sowohl in den unregulierten Markt, als auch in den Schwarzmarkt verschieben, die ein Umsatzplus von rund einer Milliarde Euro verbuchen können und ca. 65–70% des Sportwettenmarktes ausmachen werden. Für Online-Casinospiele und Online-Poker bestehen weiterhin nur ein unregulierter Markt sowie ein Schwarzmarkt.<sup>1154</sup> Dieser wird nicht verschwinden. Vollzugsmaßnahmen erscheinen von vorneherein aussichtslos. Es besteht eine erhebliche Nachfrage hierfür. Die Spielteilnehmer werden diese Nachfrage im nicht regulierten und Schwarzmarkt befriedigen, solange es keine legalen Angebote gibt. Die im Sommer 2017 wirksam werdenden Beschränkungen des GlüStV 2012 für Spielhallen werden diese Abwanderung in den illegalen Online-Casino-Markt noch verstärken. Dieser wird daher noch stärkere Wachstumstendenzen aufweisen, als bisher schon.<sup>1155</sup>

---

1153 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38ff.; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 8ff.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 8 (Schlussfolgerungen); *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 21f., 60f.; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2, S. 23f.

1154 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 9ff.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013.

1155 *Koestler-Messaoudi*, Behörden Spiegel / Mai 2018, Kommunale Ordnung, S. 28; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 48; *Schaich*,

## 2. Kanalisierungseffekte bei einer zahlenmäßig unbeschränkten Konzessionierung von Sportwettenanbietern sowie einer Öffnung des Online-Marktes für Casinospiele und Poker

Bei einem zahlenmäßig unbeschränkten Konzessionsmodell für Sportwetten sowie einer Zulassung von Online-Casinos sowie von Online-Poker ist davon auszugehen, dass der regulierte Sportwettenmarkt schon im ersten Jahr der Konzessionsvergabe knapp 6,7 Milliarden Euro an Wetteinsätzen wird vereinnahmen können. Es ist zu erwarten, dass dieser Betrag in den drei darauf folgenden Jahren auf knapp 8 Milliarden Euro anwachsen wird, da alle marktlich relevanten Anbieter eine Lizenz einholen und wegen legaler Werbemöglichkeiten ein Umsatzplus erzielen könnten. Der unregulierte Markt (mit ca. 6,7% Marktanteil) sowie der Schwarzmarkt würden nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Dieser würde sich bei ca. 8% einpendeln. Entsprechende Entwicklungen wären bei den Online-Casinos und Online-Pokeranbietern zu erwarten. Insgesamt ist für den gesamten bisher nicht regulierten Markt bei einer Legalisierung bis 2020 mit Mehreinnahmen i. H. v. EUR 33 Mrd. zu rechnen. Ferner bieten viele Anbieter gleichzeitig Sportwetten und Online-Casinospiele sowie Online-Poker an. Dies könnten sie dann legal tun, was die Kanalisierung bei Online-Sportwetten nochmals erhöhen würde.<sup>1156</sup>

## II. Die Glücksspielbesteuerung

Ferner ist auch die Besteuerung des Bruttospielertrags nach dem GlüG SH mit 20% der Besteuerung des Wetteinsatzes mit 5% nach dem GlüStV 2012 überlegen. Die Besteuerung von 20% des Bruttospielertrags ist niedriger, als die Besteuerung von 5% auf die Wetteinsätze. Bei einer Marge der Anbieter von 10% entspricht der Steuersatz bei einer Wetteinsatzsteuer dem zehnfachen Steuersatz bei einer Bruttospielertragssteuer. Eine Besteuerung von 20% des Bruttospielertrags entspricht mithin bei einer Marge der Anbieter von 10% einer Besteuerung von 2% des Wetteinsatzes. Diese niedrigere Besteuerung führt aber wegen der hierdurch erzielbaren höheren Kanalisierungsrate im Ergebnis nicht zu niedrigeren, sondern sogar zu höheren Steuereinnahmen. Denn das Besteuerungsmodell des GlüStV 2012 sowie des RennLottG führt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die steuerzahlenden

---

Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015, S. 2, Begründung Leitlinie 1.

1156 *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 uhr, Nahaufnahme; EU-Pilot 7625/15/GROW, S. 3; *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38ff.; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 13f.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 8; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 34, 89; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 58.

Anbieter. Diese würden durch eine Umstellung auf eine Bruttospielertragssteuer abgemildert.<sup>1157</sup>

Die in Deutschland unregulierten, aber wenigstens im EU-Ausland lizenzierten Sportwetten-Anbieter agieren seit Inkrafttreten des GlüStV 2012 von den Behörden geduldet sichtbar in der Öffentlichkeit, als Sponsoren für Fußballvereine, mittels TV- und Hörfunkwerbepots und deutschsprachigen Webseiten. Sie zahlen immerhin die 5% Wetteinsatzsteuer des RennwLottG (zwischen Juli 2012 und April 2013 mindestens EUR 164,5 Mio., im Jahr 2014 bereits mit EUR 217 Mio. rund 95% der insges. vereinnahmten Wettsteuer in Höhe von 228 Millionen EUR und 2015 mit EUR 243 Mio. rund 96% der insges. vereinnahmten Wettsteuer in Höhe von EUR 254 Mio. EUR).<sup>1158</sup> Aber seit sie dies tun, gehen bei ihnen die Wetteinsätze zurück. Denn sie können keine Wetten mit niedrigen Quoten (unter 1,06) mehr anbieten, da die Spieler bei diesen durch die Steuer trotz Gewinn weniger als ihren Einsatz zurück ausgezahlt bekämen. Besonders hart trifft die Steuer die Online-Wettanbieter, bei denen die Ertragsmarge im Vergleich zu den Anbietern im Wettshop-Geschäft nur etwa halb so groß ist. Auch trifft sie die Konkurrenz auf dem Schwarzmarkt in besonderer Weise, die keine Steuern zahlt u. daher dieselben Quoten, jedoch ohne die Wetteinsatzsteuer von 5% anbieten kann. Wettshops haben mit Schwarzmarkt-Buchmachern zu kämpfen, die in ihrem Umfeld Kunden anwerben, und mangels Steuerabführung ebenfalls attraktivere Quoten oder dieselben Quoten ohne die 5% Wetteinsatzsteuer anbieten können. Der hierdurch anzunehmende Einahmerückgang bei den (derzeit noch unregulierten) Online-Sportwetten sowie Wettshops wird in den Schwarzmarkt abwandern. Deswegen sind sogar Rückgaben von Konzessionen von den einmal regulierten Anbietern sowie eine Rückkehr in den unregulierten Markt bzw. in den Schwarzmarkt zu befürchten.<sup>1159</sup>

Ferner werden nach Beendigung der Übergangszeit durch die Konzessionsvergabe die nicht regulierten Anbieter nicht mehr wie bisher agieren können, da die Behörden sie voraussichtlich nicht mehr dulden werden. Der unregulierte Markt wird daher auch keine Steuern mehr zahlen. Das Steueraufkommen wird sich bei einer Beibehaltung der fünfprozentigen Wetteinsatzsteuer und der Beschränkung der Konzessionsanzahl auf 20 Stück voraussichtlich in den vier Jahren nach der Konzessionserteilung um rund 45% reduzieren. Bei einer Streichung der zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen könnten sich die Steuereinnahmen im

---

1157 *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 5; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 22, 55; *Schaich*, Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015, S. 2, Begründung Leitlinie 1.

1158 *Deutscher Sportwettenverband e.V.*, Pressemitteilung vom 30.01.2015, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 31.01.2015; *Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder*, Jahresreport 2015, S. 6, 12.

1159 *Koestler-Messaoudi*, Behörden Spiegel / Mai 2018, Kommunale Ordnung, S. 28; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 8, 10f.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013.



gleichen Zeitraum bei einer Beibehaltung der fünfprozentigen Wetteinsatzsteuer um über 100% erhöhen. Auf Basis des GlüStV 2012 entgehen dem Fiskus aus diesem Grund voraussichtlich in den ersten vier Jahren nach der Konzessionserteilung bis zu 1,58 Milliarden Euro an Steuereinnahmen.<sup>1160</sup>

Hinzu kämen bei einer Öffnung des Online-Marktes für Casino-Spiele und Poker die von den Anbietern dieser Glücksspiele zu zahlenden Steuern. Diese Online-Spiele sind noch wichtiger, als die Online-Sportwetten. Online-Sportwetten haben 2012 einen Bruttospielertrag von 325 Millionen Euro erwirtschaftet. Online-Casinospiele und Online-Poker zusammen mehr als doppelt so viel, und auch mehr als Wettshops (mit Bruttospielertrag von 588 Millionen Euro), nämlich einen Bruttospielertrag von 658 Millionen Euro. Auch 2015 wuchs der Online-Casinomarkt stärker, als der Sportwettenmarkt. Er macht mittlerweile mehr als 50% des nicht regulierten marktes und mehr als 10 des Gesamtmarktes aus. Für Online-Casinospiele eignet sich aber die Wetteinsatzsteuer nicht. Denn wegen der hohen Einsatzfrequenz dieser Spiele würden unverhältnismäßig hohe Steuern anfallen. Die Bruttospielertragssteuer (von 20%) hingegen ließe sich problemlos auf sie Anwenden. Diese ist mit einem Steuerertrag von mind. EUR 160 Mio. pro Jahr (Hessen geht von EUR 230 Mio. p.a. aus) für den Fiskus äußerst attraktiv. Insgesamt ließen sich bei einer Legalisierung des Sportwetten- und Online-Casino-marktes (einschließlich Online-Poker) und bei einer Einführung einer Bruttospielertragssteuer bis einschließlich 2021 Steuer Mehreinnahmen i. H. v. EUR 8 Mrd. erzielen. Hinzu kommen die Mehreinnahmen durch die größeren Umsätze der vor- und nachgelagerten Branchen (mehr als EUR 400 Mio.).<sup>1161</sup>

---

1160 *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 15f.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013.

1161 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 40ff.; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 13, 16; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 7; *Schaich*, Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015, S. 2, Begründung Leitlinie 1.



## Kapitel 5: Vorschlag für eine neue Regulierung

Basierend auf dem oben im bisherigen zweiten Teil Ausgeführten kommt die vorliegende Untersuchung zu folgenden Empfehlungen für eine neue Regulierung:

### A. Veranstaltung von Lotterien

Eine neue Regulierung sollte das Lotteriemonopol aufrechterhalten, und zwar nicht mehr alleine gestützt auf die Suchtprävention, sondern insbes. auch auf die Manipulationsprävention.<sup>1162</sup> Die sehr geringe Suchtgefahr ist v. a. auf das seit Jahrzehnten bestehende Monopol zurückzuführen. Wegen der Vorgaben des BVerfG sowie des EuGH müssen Monopolangebote inhaltlich beschränkt werden und Suchtpräventionsmaßnahmen unterliegen, auch wenn sie nicht mehr alleine auf die Suchtgefahr gestützt sind. Deshalb sollte die Beschränkung des GlüStV 2012 für Jackpot-Lotterien sowie dessen Pflicht für alle Veranstalter zur Sperrung von großen Lotterien, zur Teilnahme am Sperrsystem und zum Abgleich mit dieser zur Sicherstellung des Ausschlusses gesperrter Spieler übernommen werden.<sup>1163</sup> Gleiches gilt für alle zwischen dem GlüG SH sowie dem GlüStV 2012 übereinstimmend geltenden Spieler- und Minderjährigenschutzmaßnahmen (Ausschluss Minderjähriger, Informationspflichten, Sozialsystem).<sup>1164</sup> Ferner sollten auch sämtliche Lotterien mit geringem Gefährdungspotential den Informationspflichten unterliegen. Bei diesen kann eine neue Regulierung allerdings, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, auch ein Anspruch auf Erlaubniserteilung vorsehen.

### B. Lotterievertrieb

Wegen der Vorgaben der Rechtsprechung muss auch eine Neuregelung die Restriktionen beim Lotterievertrieb bei einer Aufrechterhaltung des Monopols beibehalten, auch wenn letzteres nicht mehr nur auf die Suchtprävention, sondern insbes. auch auf die Manipulationsprävention gestützt ist. D. h., die Erlaubnispflicht muss fortbestehen.<sup>1165</sup> Die bloße Anzeigepflicht reicht nicht aus. Allerdings könnte ein Anspruch

---

1162 So auch *Deutscher Olympischer Sportbund*, Pressemitteilung 38/2011 vom 19.07.2011; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 2.

1163 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 10 zu § 8, der jedoch anderer Ansicht bei der Begrenzung der Jackpot-Lotterien ist.

1164 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 8ff., zu §§ 4, 6 und 7.

1165 So auch *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 57; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland,

auf Erteilung der Erlaubnis vorgesehen werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Ferner müssen für den Lotterievertrieb die gleichen Minderjährigenschutzbestimmungen gelten, wie für Lotterieveranstalter. Dass der Minderjährigenschutz beim Lotterievertrieb weitgehend entfällt, ist inakzeptabel.<sup>1166</sup>

Jedoch sollte eine Neuregelung die zusätzliche Genehmigungspflicht für den Online-Vertrieb abschaffen.<sup>1167</sup> Diese verursacht nur zusätzliche Bürokratie ohne erkennbaren Zusatznutzen. Antragsteller können in ihrem Antrag angeben, welche Vertriebsform sie nutzen möchten oder, ob sie sämtliche Vertriebsformen nutzen möchten, und die Erlaubnisbehörde kann dann die zusätzlichen Voraussetzungen für den Online-Vertrieb gleich bei der ersten Erlaubniserteilung mitprüfen.

Dass der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler durch eine Registrierungspflicht auch bei Online-Glücksspielen sichergestellt sein muss, bestätigt die EU-Kommission in ihrer Empfehlung vom 14.07.2014. Das Selbstlimitierungssystem sollte als Opt-Out-Modell ausgestaltet sein. D. h., es sollten Voreinstellungen vorgesehen sein, die dem Spieler Orientierungswerte an die Hand geben, von denen er dann abweichen kann. Ein solches Selbstlimitierungssystem hat die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme ebenfalls gefordert, wenn auch nicht als Opt-Out-System. Ein solches System ist aber deutlich effektiver, als ein Opt-In-System.<sup>1168</sup> Auch der Höchsteinsatz je Spieler von 1000 Euro ist sinnvoll, um bei dem anonymen Online-Spiel, bei dem keinerlei Kontrolle durch Personal in den stationären Vertriebsstellen mehr stattfindet, eine zusätzliche Verlustgrenze als Spielerschutz einzuziehen. Allerdings könnte hier eine Verrechnung mit den Gewinnen vorgesehen werden, so das i. Erg. von einem Maximalverlust auszugehen ist.<sup>1169</sup> Ein auf den Onlinevertrieb angepasstes Sozialkonzept ist keine große Bürde für die Lotterievertreiber, da sie ohnehin ein Sozialkonzept entwickeln und anwenden müssen. Gewisse Anpassungen für den Online-Vertrieb bedeuten keinen großen Mehraufwand und sind für die Spielsuchtprävention sinnvoll. Da eine hohe Ereignisfrequenz besonders suchtfördernd wirkt, sollte auch das Verbot der schnellen Wiederholungen, das im stationären Vertrieb gilt, ebenso im tendenziell gefährlicheren Online-Vertrieb gelten. Jedoch ist das Verlinkungsverbot zu streichen. Denn gerade für die staatlichen Anbieter ist es von Vorteil, wenn sie ihre Fußballtoto- und Oddest-Angebote auf derselben Webseite wie ihre Lotterien vertreiben können. Das Verlinkungsverbot

---

Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 7, der an § 4 Abs. 1 GlüStV 2008 nichts auzusetzen hatte.

1166 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 7 zu § 4, der an § 4 Abs. 3 nichts auzusetzen hat.

1167 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 8 zu § 4 Abs. 4, der eine vollständige Streichung des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 vorsieht.

1168 *Fiedler/Krummer*, ZfWG 2013, 82ff.

1169 *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

stellt außerdem – insbesondere wegen Suchmaschinen, über die alle Angebote sehr schnell auffindbar sind – keine relevante Hürde für die meisten Online-Spieler dar, und ist deswegen sinnlos. Allein ein Verlinkungsverbot auf Online-Casiospiele und Online-Poker, die beide ein erhebliches Suchtrisiko darstellen, erscheint bei Lotterien sinnvoll und rechtfertigbar. Das Kreditverbot gilt beim GlüStV 2012 und nach dem GlüG SH übereinstimmend, wurde von der EU-Kommission in ihrer Empfehlung vom 14.07.2014 gefordert, und sollte auch auf stationäre Angebote ausgeweitet werden. Beim Online-Vertrieb sollte ferner entsprechend der Empfehlungen der EU-Kommission die Möglichkeit eines Selbsteinschätzungstests sowie die Verpflichtung zur Benachrichtigung der Spieler über ihr Spielverhalten geschaffen und die Weiterleitungspflicht von Selbstsperrern der Lotterievermittler auch auf Anträge interessierter Dritter auf Fremdsperrern ausgeweitet werden.

Eine Neuregelung sollte die Werbung über Individualkommunikation (Telefon, E-Mail, SMS) ebenfalls zulassen. Denn es besteht ein hinreichender Schutz nach dem UWG, das unaufgeforderte Individualkommunikation über Telefon, SMS und E-Mail ohne vorherige Einwilligung des Verbrauchers verbietet. Außerdem könnte eine Neuregelung auch hierfür, ebenso wie für Werbung über das Internet, die Geltung von § 58 RStV anordnen.<sup>1170</sup>

Hinsichtlich der Werbung im Internet und Fernsehen ist die vorherige Erlaubnispflicht zwingend zu streichen. Denn diese ist verfassungs- und europarechtswidrig. Sie ist auch nicht erforderlich. Die Anforderungen können bei einer generellen Erlaubnis genauso vorgesehen, und bei Verstößen repressiv durchgesetzt werden. Außerdem stellen die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates eine sinnvolle und ausreichende Regelung dar. Anbieter von Lotterien sollten sich diesen Werbegrundsätzen unterwerfen müssen. Die Werberichtlinie mit ihren zu spezifischen und detaillierten Verboten, die zu wenig Handlungsspielraum belässt, sollte eine Neuregelung aufheben.<sup>1171</sup>

Das Provisionssystem sollte abgeschafft und durch einen privatwirtschaftlichen Wettbewerb ersetzt werden. D. h. die Landeslottogesellschaften sollten Lottoscheine für einen vordefinierten einheitlichen Betrag an Lotto-Aannahmestellen und gewerbliche Spielvermittler weitergeben. Diese können anstatt einer Vertriebsprovision einen Vertriebsaufschlag in selbst gewählter Höhe festlegen. Diesen Vertriebsaufschlag sollten sie transparent machen, d. h. die Spieler hierüber klar informieren müssen.<sup>1172</sup>

---

1170 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 9 zu § 5 Abs. 2.

1171 So auch *Viniol/Hofmann*, MMR 2013, 434, 438.

1172 So auch *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 57.

## C. Zulassung von sogenannten Zweitlotterien

Wetten auf den Ausgang der von den Landeslottogesellschaften veranstalteten deutschen Lotterien sowie der Lotterien der anderen EU-Mitgliedstaaten sollten als spezielle Wettform zugelassen werden. Hierfür hat sich im Laufe der letzten Jahre ein erheblicher Schwarzmarkt entwickelt. Dieser wird auch nicht mehr verschwinden. Hierbei stellen sich dieselben Vollzugsschwierigkeiten, wie bereits im Rahmen der wirtschaftlichen Analyse für Online-Casinos beschrieben. Das Spielsuchtrisiko erhöhen die sog. Zweitlotterien nicht. Denn die Lotto-Ziehungen finden dadurch nicht öfters statt, als bisher. Mangels eigener Veranstaltung neuer Primärlotterien durch die Zweitlotterien finden keine zusätzlichen Ziehungen statt. Es bleibt bei den gleichen Ziehungen, und damit bei der gleichen (äußerst niedrigen) Ereignisfrequenz, wie bisher, mit der Einschränkung dass aus unionsrechtlichen Gründen auch Wetten auf den Ausgang von Lotterien anderer EU-Mitgliedstaaten zuzulassen sind. Dies ist aber aufgrund der Zulässigkeit des „Eurojackpot“ ohnehin schon – hierauf beschränkt – gängige Praxis. Da dieser mit Abstand die höchsten Gewinne auslobt, geht von diesem jedoch das höchste Suchtrisiko aus, so dass das Wetten auf andere nat. Lotterien mit geringeren Gewinnsummen im Vergleich zum „Eurojackpot“ kein relevantes Suchtrisiko erwarten lässt. Die Zweitlotterien stellen daher nur einen neuen, zusätzlichen Vertriebsweg der bestehenden Lotterien dar, aber keine neue Lotterie. Da dem so ist, wird das Veranstaltungsmonopol für Primärlotterien durch die Zulassung der Zweitlotterien nicht eingeschränkt. Angebote mit einer hohen Ereignisfrequenz (mit schnellen Wiederholungen, d. h. mehrere Gewinnmöglichkeiten kurz hintereinander innerhalb weniger Minuten) sollte diesen Angeboten ebenso verboten sein, wie eine Verlinkung auf Online-Casinospiele oder gar das Anbieten von Online-Casinospielen auf derselben Webseite. Ferner sollten sie für eine Erlaubniserteilung darlegen müssen, wie sie ihre finanzielle Fähigkeit zur Auszahlung der Gewinne abgesichert haben. Im Prinzip könnten an sie dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an Sportwettenveranstalter zuzüglich einer solchen Pflicht zur Absicherung der Fähigkeit zur Gewinnauszahlung. Denn die Gewinne bei Lotto sind regelmäßig höher, als die Gewinne bei Sportwetten. Zudem könnte eine Pflicht zur Verwendung eines bestimmten Teils der Einnahmen der Zweitlotterieveranstalter, die diese im Inland erzielen, für inländische gemeinnützige Zwecke vorgesehen werden.

## D. Die Sportwettenveranstaltung

Die Begrenzung der Sportwettenkonzessionen auf 20 Stück sollte bei einer Neuregelung entfallen. Diese Beschränkung erscheint angesichts der unüberschaubaren Anzahl von priv. Sportwettenanbietern auf dem Markt willkürlich, und weder erforderlich, noch praxistauglich, wie die Malaise des hessischen Konzessionsverfahrens

beweist.<sup>1173</sup> Der Kanalisierungszweck ist hiermit nicht zu erreichen.<sup>1174</sup> Die Kanalisierungswirkung ist bei einer unbeschränkten Anzahl von Konzessionsnehmern deutlich höher. Eine zahlenmäßige Beschränkung ist ferner aus steuerlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Insofern ist der 2. GlüÄndStV ein Schritt in die richtige Richtung.

Hinsichtlich der Anforderungen an Sportwettenveranstalter sollte eine Neuregelung die nach beiden Regelungsregimen übereinstimmend geltenden Anforderungen übernehmen, ebenso wie die nur nach dem GlüStV 2012, nicht aber nach dem GlüG SH geltenden Anforderungen. Die Anforderungen, die nur nach dem GlüG SH bestanden, sollten, soweit sie sich nicht schon aus anderen Regelungen außerhalb des Glücksspielrechts ergeben, ergänzt werden. Das bedeutet, eine Neuregelung sollte die Sicherheitsleistung durch Bankbürgschaft nicht nur für den Sportwettenvertrieb, sondern auch für alle Sportwettenveranstalter zum Schutz der Spielergelder vorsehen. Die EU-Kommission stuft den Schutz der Spielergelder ebenfalls als wesentliches Kriterium ein. Aus diesem Grund sollte auch die Pflicht zum Abschluss der notwendigen Versicherungen beibehalten werden. Auch die Pflicht zum Erwerb einer .de-Toplevel-Domain ist wegen der für deutsche Behörden leichteren Überprüfungsmöglichkeiten bei der Denic, als bei ausländischen Domainverwaltern, sinnvoll. Eine Neuregelung sollte das Kreditverbot explizit normieren, ebenso wie die Pflicht zur Bereitstellung des Wettreglements und eines elektronischen Wettbuchs. Die Pflicht zur Bereitstellung elektronischer Schnittstellen sollte sie ebenfalls beibehalten.

Inhaltlich sollten jedenfalls bei Live-Wetten die besonders manipulatinosanfälligen Ereigniswetten verboten sein. Um den Kanalisierungsgrad zu erhöhen, sollten aber zumindest bis zum Beginn des zu bewettenden Sportereignisses Ereigniswetten zulässig sein. Denn bei den illegalen Angeboten stellen diese einen Großteil des Wettaufkommens dar. Um diesen illegalen Angeboten zumindest ein Stück weit „das

---

1173 So auch *Deutscher Olympischer Sportbund*, Pressemitteilung 38/2011 vom 19.07.2011; EU-Pilot 7625/15/GROW, S. 3; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 20, 24; *dies.*, MMR 2012, 726, 729; *Schaich*, Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 2, S. 17 zu einem neuen Abschnitt für Sportwetten.

1174 *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 uhr, Nahaufnahme; EU-Pilot 7625/15/GROW, S. 3; *DSWV* und *DOCV*, gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV vom 25.01.2017; *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38ff.; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 13f.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 8; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 34, 89; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 58; *Schaich*, Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

Wasser abzugraben“, sollte dies bei anderen als Live-Wetten zulässig sein. Bei Live-Wetten jedoch müssen Ereigniswetten wegen der besonderen Manipulationsanfälligkeit verboten bleiben. Wetten auf Zwischenergebnisse könnte eine Neuregelung aber auch als Live-Wetten zulassen.<sup>1175</sup>

Zur Manipulationsprävention ist das strikte Trennungsprinzip von der Beteiligung an Sportereignissen und der Veranstaltung von Sportwetten essentiell und bei einer Neuregelung zur Betrugsvermeidung unbedingt beizubehalten.<sup>1176</sup> Auch das Verbot der Verknüpfung von der Veranstaltung von Sportwetten mit der Übertragung von den bewetteten Sportereignissen im Rundfunk erscheint sinnvoll, daher beibehaltungswürdig.

## E. Sportwettenvertrieb

Hinsichtlich des stationären Vertriebs ist nicht ersichtlich, warum dieser auf die Wettannahmestellen der Konzessionsnehmer beschränkt sein sollte. Dies befördert bloß illegale Wettshops und unreguliertes Buchmachertum, wie es bei Pferdewetten vor der Einführung der Erlaubnispflicht durch das RennwLottG bestand. Deswegen sollten, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen, auch gewerbliche Spielvermittler (= Buchmacher) zur Vermittlung von Sportwetten zugelassen werden. Bei Pferdewetten können Buchmacher eine Erlaubnis erlangen, und schon der Gleichheitsgrundsatz gebietet, dies auch bei sonstigen Sportwetten zuzulassen. Eine Neuregelung kann hierfür die gleichen Anforderungen vorsehen, wie für die Veranstaltung von Sportwetten. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann sie einen Anspruch auf die Erteilung der Vertriebslaubnis normieren. Bei Sportwetten sollten auch die Vermittler eine Pflicht haben, am Sperrsystem teilzunehmen und einen Abgleich mit dieser Datei bei der Registrierung neuer Spieler durchzuführen. Denn Sportwetten haben ein größeres Suchtpotential, als Lotterien. Das Sperrsystem hat sich als Mittel zur Suchtbekämpfung bewährt.<sup>1177</sup>

Zum Onlinevertrieb gilt das gleiche, wie beim Online-Lotterievertrieb. Hier erscheint es jedoch noch sinnvoller, als beim Online-Lotterievertrieb, das Verlinkungsverbot aufzuheben. Denn Online-Sportwetten werden häufig auf ein und derselben Webseite zusammen mit Online-Casinospielen und Online-Poker angeboten. Eine Aufhebung des Verlinkungsverbot erhöht aus diesem Grund die Kanalisierungswirkung.

---

1175 Im Gegensatz zu diesem Vorschlag will *Nolte* Ereigniswetten vollständig verbieten, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 19, zu § 20 Abs. 1.

1176 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 19 zu § 20 Abs. 2.

1177 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, Kurzzusammenfassung, S. 1; *Peters*, ZfWG 2013, 381ff.



Zu Werbung für Sportwetten gilt ebenfalls dasselbe, wie für Lotterien. Auch bei Sportwetten ist das Verbot der Werbung über Individualkommunikation aufzuheben, weil ein hinreichender Schutz über das UWG besteht.

Zur Manipulationsprävention ist ferner das strikte Trennungsprinzip von der Vermittlung von Sportwetten sowie der Beteiligung an Sportereignissen essentiell und muss zur Betrugsvermeidung unbedingt beibehalten werden, ebenso wie das Verbot der Verknüpfung von der Vermittlung von Sportwetten mit der Übertragung von den bewetteten Sportereignissen im Rundfunk. Gleiches gilt zur Vermeidung zusätzlicher Spielanreize für das Verbot von Werbung für Sportwetten auf ein bestimmtes Sportereignis unmittelbar vor sowie während der Live-Übertragung dieses Sportereignisses.

Zu den übrigen Werberegularien gilt das oben zu Lotterien gesagte: Die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates bieten ein adäquates und ausreichendes Regelungsregime, auf das eine Neuregelung zurückgreifen kann. Dies macht die Werberichtlinie überflüssig.

## F. Pferdewetten

Die Einbeziehung von Pferdewetten in die Regulierung des Glücksspielstaatsvertrages ist ein wichtiger Schritt in Richtung Gesamtkohärenz. Sie ist für die Öffnung des Online-Marktes für Pferdewetten erforderlich, nachdem das RennwLottG diesen Vertriebsweg nicht gestattet. Die Erlaubnisbehörde sollte, wie bei Sportwetten und Lottereien, bei der ersten Erlaubniserteilung prüfen, ob die Voraussetzungen für den Online-Vertrieb erfüllt sind, und sollten diesen zur Vermeidung zusätzlicher Bürokratie gleich mit genehmigen können. Das Sperrsystem sollte auf Anbieter von Pferdewetten erstreckt werden.

## G. Spielhallen

Die Restriktionen des Glücksspielstaatsvertrags zu Spielhallen sind zwingend erforderlich, um eine Gesamtkohärenz, wie vom EuGH gefordert, herzustellen. Diese müssen daher zwingend beibehalten werden. Sie sind auch verfassungskonform. Flankierend sind aber ferner die bundesrechtlichen Novellierungen der GewO sowie der SpielV notwendig, um das Ziel der Gesamtkohärenz zu erreichen. Beides, die Regulierung im GlüStV sowie die Novellen des Bundesrechts sind aus diesem Grund Schritte in die richtige Richtung. Zusätzlich ist das Sperrsystem, das sich zur Suchtprävention bewährt hat, auf diese besonders gefährliche Art des Glücksspiels zu erstrecken.<sup>1178</sup> Da die Kompetenz zur Regulierung der Spielhallen seit der Föderalismusreform 2006 bei den Ländern liegt, gibt es hier keine kompetenzrechtlichen

---

1178 *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, Kurzzusammenfassung, S. 1; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015; *Peters*, ZfWG 2013, 381ff.

Probleme mehr. Außerdem sollte zügig eine personengebundene Spielerkarte eingeführt werden. Für Spielhallen erscheint wegen der deutlich höheren Suchtgefahr als bei Sportwetten eine Beibehaltung des Werbeverbots im Fernsehen und – für die stationären Angebote – auch im Internet sinnvoll.

Der Online-Vertrieb sollte aber für Geldspielautomaten geöffnet werden.<sup>1179</sup> Denn auch hierfür gibt es einen enormen Schwarzmarkt, der dazu führt, dass die Ziele des GlüStV 2012 verfehlt werden.<sup>1180</sup> Die Restriktionen für das terrestrische Angebot werden die Zunahme des Schwarzmarktes noch verstärken. Gerade bei einer derart gefährlichen Spielart ist es umso wichtiger, die Spielteilnehmer dem regulierten Markt zuzuführen, um ihren Schutz zu gewährleisten. Und aus steuerlichen Gesichtspunkten ist die Legalisierung ohnehin attraktiv. Dabei muss aber als Spielerschutzmaßnahme das Sperrsystem sowie das Opt-Out-System zur Selbstregulierung auch auf diese Online-Anbieter erstreckt werden. Für alle weiteren Anforderungen können die Regelungen des GlüG SH zur Regulierung von Online-Casinospielen ohne Bankhalter als Vorbild dienen.

## H. Casinospiele

Auch für Casinospiele sollte eine Neuregelung den Onlinevertrieb öffnen, und zwar vollständig, mind. aber in dem Umfang, wie er nach dem GlüG SH zulässig war, und für die bereits erteilten Lizenzen noch zulässig ist, d. h. für Casinospiele ohne Bankhalter, insbes. für Online-Poker.<sup>1181</sup> Denn hierfür besteht ein riesiger unregulierter und Schwarzmarkt. Dieser macht inzwischen mehr als 50% des in Deutschland nicht

---

1179 So auch *DSWV* und *DOCV*, gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV vom 25.01.2017; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, 730; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 8 zu § 4 Abs. 4, der eine vollständige Streichung des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 vorsieht.

1180 *DSWV* und *DOCV*, gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV vom 25.01.2017; *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

1181 So auch *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 Uhr, Nahaufnahme; *DSWV* und *DOCV*, gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV vom 25.01.2017; EU-Pilot 7625/15/GROW, S. 3; *Goldmedia*, Glücksspielmarkt Deutschland 2017, S. 13f.; *dies.*, Pressemeldung vom Juli 2013; *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 726, /29; *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38ff.; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 8; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 8 zu § 4 Abs. 4, der eine vollständige Streichung des § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 vorsieht; ebenso *Schaich*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

genehmigten Angebots aus. Deutschland ist außerdem der weltweit zweitgrößte Online-Pokermarkt. Die Erreichung der Ziele des GlüStV 2012 ist bei der derzeitigen Regulierung angesichts des bestehenden grauen und schwarzen Marktes nicht gewährleistet.<sup>1182</sup> Bei Casinospiele besteht eine besonders hohe Suchtgefahr. Gerade deswegen ist es wichtig, die Spielteilnehmer dem regulierten Markt zuzuführen. Aus steuerlichen Gesichtspunkten ist die Legalisierung bei einem geschätzten erzielbaren Steuervolumen von mind. EUR 160 Mio. jährlich äußerst lukrativ. Hessen geht sogar von einem Steuervolumen von EUR 230 Mio. aus.<sup>1183</sup> Hinsichtlich der Geltung des Sperrsystems sowie des Opt-Out-Systems zur Selbstregulierung gilt das Gleiche, wie bei den Online-Automatenspielen: Beide Systeme müssen ebenfalls für Anbieter von Online-Casinospiele gelten. Für alle weiteren Anforderungen können die Regelungen des GlüG SH zur Regulierung von Online-Casinospiele ohne Bankhalter als Vorbild dienen. Auch die Regelungen zu den Casinospiele mit Bankhalter, wofür stationäre Spielbanken eine Online-Genehmigung erhalten können, wenn sie diese stationär veranstalten und live im Internet übertragen, können als empfehlenswertes Vorbild für die Spielbankgesetze der übrigen Länder dienen, sofern keine umfassende Legalisierung erfolgt. Das Fernsehverbot sollte für Casinospiele ebenfalls aufrechterhalten bleiben.

## **I. Umsetzung der weiteren Empfehlungen der EU-Kommission**

Außerdem sollten auch die Empfehlungen der EU-Kommission zur Durchführung von Aufklärungskampagnen sowie der Einführung einer verpflichtenden Erhebung der von der EU-Kommission geforderten statistischen Werte zu den Spielerschutzmaßnahmen sowie der kommerziellen Kommunikation eingeführt werden.

## **J. Browser-Games**

In einer zukünftigen Regulierung zu erlauben sind ferner Online-Games wie das beschriebene Beispiel Gallopstars, die keine klassischen Automatenspiele oder Casinospiele sind, die im Vergleich zu diesen nur relativ geringe Spieleinsätze fordern, die allerdings mehr als 50 Ct. betragen, und eine relativ geringe Ereignisdichte

---

1182 *Boehringer*, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 uhr, Aufnahme; *DSWV* und *DOCV*, gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des 2. GlüÄndStV vom 25.01.2017; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 61; *Schaich*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

1183 *Henseler-Unger/Gries/Strube Martins*, WIK-Consult Bericht, Studie Oktober 2015, S. 38ff.; *Institut für Weltwirtschaft Kiel*, Policy Brief Nr. 44, März 2012, S. 8; *Schaich*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015.

aufweisen. Diese Spiele weisen – wenn überhaupt – nur eine geringe Gefährlichkeit auf, werden aber für die Unterhaltungsbranche immer wichtiger. Bei einer Zulassung von Online-Automatenspielen und Online-Casinospielen wäre eine Beibehaltung des Verbots solcher Browser-Games unverhältnismäßig. Wegen ihrer nur relativ geringen Spieleinsätzen sowie der ebenfalls im Vergleich zu anderen Glücksspielen geringen Ereignisdichte sollten Browser-Games nur einem Anmeldeerfordernis bei der zuständigen Aufsichtsbehörde unterworfen werden.

## K. Online-Geschicklichkeitsspiele

Das zu Browser-Games Gesagte muss erst recht für Online-Geschicklichkeitsspiele gelten. Beispiele hierfür sind die sich zunehmender Beliebtheit erfreuenden *eSports* und *Daily Fantasy Sports*-Angebote. *ESports* (Electronic Sports) beschreibt das kompetitive Ausüben von Videospiele. Zu den *esports* zählen bspw. Online-Turniere im Schach, Skat, Bridge, Doppelkopf u. Ä., aber auch Turniere, bei denen die (realen) Teilnehmer die virtuellen Spielfiguren mit der Maus oder mittels eigener Körperbewegung steuern. Bei Daily-Fantasy-Sports handelt es sich um Spiele, die so ähnlich sind, wie das Bundesliga-Manager-Spiel, die aber jeweils nur für einen Spieltag laufen. Die Spielteilnehmer müssen sich hierbei für den jeweiligen Spieltag eine Mannschaft zusammenstellen. Hierfür steht ihnen nur ein begrenztes Budget zur Verfügung. Sie müssen basierend auf den zur Verfügung gestellten Sportdaten die Spieler mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis auswählen. Die Bewertung der Leistung der realen Sportler basiert – anders als beim Bundesliga-Manager – nicht auf einer Jury-Wertung, sondern auf den während der realen Spiele gesammelten Daten. Dass solche Spiele nicht genehmigungsfähig sind, deutlich gefährlichere Sportwetten aber schon, ist nicht nachvollziehbar. Die Regulierung der anderen Spiele in § 33d GewO passt hierauf nicht. Dieser ist erkennbar auf stationäre Angebote ausgerichtet. Für Online-Geschicklichkeitsspiele bedarf es daher einer speziell hierauf ausgerichteten, an den hieraus erwachsenden Risiken für die Spieler orientierten Regulierung.<sup>1184</sup> Als Vorbild kann die diesbezügliche Regulierung von Malta dienen.

## L. Beibehaltung des Ländereinheitlichen Verfahrens

Das Ländereinheitliche Verfahren des § 9a GlüStV 2012 sollte im Rahmen einer Neuregelung bestehen bleiben und fortentwickelt werden. Die Erlaubniserteilung durch und jedenfalls ein Austausch zu erfolgreichen Vollzugspraktiken im Rahmen einer zentralen Regulierungsbehörde für bundesweit veranstaltete Glücksspiele

---

1184 So auch *Bolay*, ZfWG 2010, 88, 90ff.; Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, § 33d Rn. 8; *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 25ff.; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 58f. (Ziff. 46).

ist erforderlich.<sup>1185</sup> Alternativ könnte auch das Glücksspielkollegium durch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder nach dem Vorbild der KJM oder auch der BaFin geschaffen werden.<sup>1186</sup>

## M. Umstellung des Steuersystems

Zum Abbau der Wettbewerbsnachteile für Anbieter des regulierten Sportwettenmarktes, was den Kanalisierungseffekt und damit im Ergebnis auch die Steuereinnahmen erhöht, sowie um die Besteuerung für Online-Casinospiele und Online-Automatenspiele problemlos in das Steuersystem integrieren zu können, sollte eine Neuregelung bei diesen drei Glücksspielarten auf eine Rohertragssteuer von 20% umstellen.<sup>1187</sup>

## N. Die Forderung des Sports nach einer Ausdrücklichen Regelung seiner Subventionierung mit der Sportwettenabgabe

Der Deutsche Olympische Sportbund und Nolte in seinem Gutachten für diesen fordern, dass eine Neuregelung eine explizite Regelung vorsieht, nach der ein Drittel der Erträge, die der Staat aus der Sportwettenabgabe vereinnahmt, dem gemeinnützigen Sport zuzuführen ist.<sup>1188</sup> Dies würde eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV darstellen. Allerdings wäre eine Solche Beihilfe, ebenso wie die Subventionierung der Rennvereine, mit dem Binnenmarkt vereinbar, weil es sich hierbei um eine soziale Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV sowie um eine Beihilfe zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse handelt (Art. 107 Abs. 3 lit. b) Alt. 1 AEUV), wie der neue Art. 165 AEUV zeigt, der erstmals eine Verpflichtung zur Förderung der europäischen Dimension des Sports normiert. Eine solche Regelung wäre sinnvoll, weil sie dem gemeinnützigen Sport zusätzliche Mittel zur Wahrung seiner Fairness und Integrität zur Verfügung stellen würde. Dies zu fördern ist nach Art. 165 Abs. 2 Spiegelstrich 7 AEUV ein explizites Ziel der Europäischen Union. Eine solche Regelung ist somit zu befürworten.

---

1185 So auch *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 18f. zur Sportwettenregulierung.

1186 So *Kleibrink/Köster/Rürup*, Handelsblatt Research Institute, Studie März 2017, S. 32f.; *Schaich*, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung Nr. 22803 vom 08.10.2015, Leitlinie 4.

1187 *Heeg/Levermann*, MMR 2012, 20, 24; *Monopolkommission*, 19. Hauptgutachten, 2012, BT Drs. 17/10365, S. 54f., 61.

1188 *Deutscher Olympischer Sportbund*, Pressemitteilung vom 28.10.2011; *Nolte*, Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland, Gutachten im Auftrag des DOSB, Februar 2011, S. 20 zu § 22 Abs. 2.

## **O. Durchsetzung von Werbeverboten und Unterbindung von Zahlungsströmen**

Als zusätzliche faktische Maßnahmen, die rechtlich jetzt schon möglich sind, und auch zukünftig möglich sein sollten, fordern nicht nur die Lotterieveranstalter eine konsequente Durchsetzung des Verbots von Werbung für illegale Glücksspiele sowie die Unterbindung von Zahlungsströmen (Payment Blocking) an illegale Anbieter, sondern auch die Wissenschaft.<sup>1189</sup> Dies erscheint für eine erfolgreiche Kanalisierung in der Tat sinnvoll und ist für eine faktische Gesamtkohärenz erforderlich und deshalb zu empfehlen. Bei einer hohen Legalisierungsrate durch eine zahlenmäßig unbeschränkte Zulassung sowohl von Sportwetten, als auch von Online-Casino- und Online-Automatenspielen sollte ein Vollzug zukünftig auch realistisch durchsetzbar sein.

---

1189 *Breining*, Stuttgarter Zeitung, Artikel vom 18.07.2014, 08:35 Uhr; *Saarland Sporttoto GmbH*, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 114332 vom 24.06.2014.

## Teil III: Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter

In einer Pressemitteilung vom 22.06.2011 sowie in Zeitungsartikeln vertrat die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH („DFL“) die Auffassung, dass die von ihr erstellten Bundesligaspielpläne urheberrechtlichen Schutz genießen und eine kommerzielle Nutzung daher nur nach vorheriger Genehmigung möglich sei. Sie kündigte an, für die Nutzung ihrer Spielpläne für Sportwetten Lizenzgebühren zu fordern, wenn wg. einer nicht hinreichenden Öffnung des Sportwettenmarktes keine ausreichende Beteiligung des Breiten- u. Profisports an den Einnahmen der Sportwettenveranstalter zu erzielen ist.<sup>1190</sup> Hintergrund dieser Forderung ist, dass die DFL zusammen mit dem Deutschen Fußball Bund („DFB“), dem Deutschen Olympischen Sportbund („DOSB“) sowie der Stiftung Deutsche Sporthilfe im Februar 2011 den Bundesländern einen eigenen Vorschlag für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag vorgelegt hatte.<sup>1191</sup> Dieser Vorschlag sah eine zahlenmäßig unbeschränkte Öffnung des Sportwettenmarktes für Privatanbieter mit einem Konzessionsmodell unter Beibehaltung des Lotteriemonopols vor.<sup>1192</sup> Als der erste Entwurf der Ministerpräsidenten für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag lediglich die Möglichkeit für sieben Konzessionen für Sportwettenveranstalter enthielt, stieß dies auf heftige Kritik der DFL, aber auch

---

1190 DFL, Pressemitteilung vom 22.06.2011; *Heermann*, SpuRt 2013, 56, 57; *Röhl*, SpuRt 2012, 90; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159; Auch die FIFA geht in Art. 15 Abs. 1 ihres Reglements FIFA WM 2014 davon aus, dass ihr Urheberrechte an der Fußball WM in Brasilien zustehen. Darin ist geregelt, dass ihr diese Rechte zustehen, soweit sie bestehen. In Brasilien besteht gemäß Art. 42 des „Lei Pelé“ tatsächlich ein sog. Arenarecht, das den Veranstaltern von Sportereignissen das Recht zur Aufnahme und Übertragung von Bildern der Veranstaltung ausschließlich zuweist: *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 58.

1191 DOSB, Pressemitteilung vom 21.02.2011; *ders.*, Pressemitteilung vom 18.05.2011.

1192 *Prof. Dr. jur. Martin Nolte*: „Entwurf eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland“, Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen olympischen Sportbundes, 2011, Präambel, § 10, §§ 19ff.

anderer Profisportligen.<sup>1193</sup> Insbes. unter Berücksichtigung des im ersten Staatsvertragsentwurf noch enthaltenen Abgabensatzes in Höhe von 16,6% befürchtete der Profisport, dass kein praxistaugliches Sportwettenangebot möglich sei, die Anbieter größtenteils in Deutschland weiterhin illegal aus dem Ausland agieren und eine ausreichende Finanzierung des Breitensports aus Mitteln des Sportwettenmarktes kaum zu gewährleisten ist.<sup>1194</sup> Die Forderung von Lizenzgebühren für die kommerzielle Nutzung der Spielpläne sollte den befürchteten Verlust der Einnahmeaussichten von konzessionierten privaten Sportwettenangeboten sowie den befürchteten Verlust von Einnahmen aus Sportwettenwerbung und -sponsoring kompensieren.<sup>1195</sup> Als diese Drohung Wirkung zeigte und der GlüÄndStV die Anzahl der Sportwettenkonzessionen von sieben auf zwanzig erhöhte sowie die Konzessionsabgabe von 16,67% auf 5% absenkte, nahm die DFL ihre Forderung zurück. Sie teilte unter Betonung der Erforderlichkeit der Markttauglichkeit des GlüStV 2012, die sich in der Praxis erst noch erweisen müsse, mit, dass sie vorerst keine Schutzrechte an ihren Spielplänen geltend machen werde.<sup>1196</sup> Um eine solche Lizenzgebühr rechtmäßig verlangen zu können, ist es jedoch erforderlich, dass Spielpläne von Sportveranstaltungen tatsächlich einem ausschließlichen Recht mit Zuweisungs- und Ausschlussgehalt oder jedenfalls einem negativen Anspruch auf Unterlassung unterfallen. Mangels einer Leistungsschutzrecht zugunsten von Sportveranstaltern, das auch den Schutz von Ligaspielplänen, Tabellen und Live-Daten umfasst, geschaffen werden sollte, auf welcher Ebene dies ggf. geschehen sollte, und in welcher Form.

---

1193 DFL, Pressemitteilung vom 12.04.2011; *Initiative Profisport Deutschland*, Pressemitteilung vom 18.10.2011.

1194 DFL, Pressemitteilung vom 12.04.2011.

1195 Reinholz, K&R 2012, 338, 340.

1196 Seifert, Pressemitteilung der Bundesliga vom 16.12.2011; Reinholz, K&R 2012, 338, 340; Heermann, SpuRt 2013, 56, 57; Ruttig, ZfWG 2012, 159f.



# Kapitel 1: Kein ausschließliches Recht und kein Unterlassungsanspruch zugunsten der Sportveranstalter nach derzeitiger Rechtslage

Nach derzeitiger Rechtslage steht Sportveranstaltern kein ausschließliches Recht an den Spielplänen ihrer Sportveranstaltungen zu. Diese unterfallen, anders als Datenbanken mit Live-Daten, weder einem Urheberrechtsschutz noch einem leistungsschutzrechtlichen Schutz. Live-Daten sind Daten, die während eines Sportwettkampfes gesammelt und sofort verarbeitet werden, wie z. B. Zwischenstände und Ereignisse während der Wettkämpfe (im Fußball bspw. die Tore und Torschützen, die verteilten gelben und roten Karten, die Standardsituationen, die Elfmeter und Fouls, im Tennis die Statistik der Asse, der Tiebreaks, der Stopps und Lopps, der Netzwiner und Matchpunkte).<sup>1197</sup> Anbieter von Sportwetten benötigen diese Live-Daten für die Veranstaltung ihrer Live-Wetten, (soweit diese zulässig sind).<sup>1198</sup> Die Sportveranstalter haben nach der derzeitigen Rechtslage ferner weder einen wettbewerbsrechtlichen Anspruch gegen die Sportwettenveranstalter auf das Unterlassen der kommerziellen Nutzung ihrer Spielpläne ohne ihre Zustimmung, noch einen Unterlassungsanspruch aus dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.

## A. Kein urheberrechtlicher Schutz

Nach der Rechtsprechung des EuGH greift weder ein (urheberrechtlicher) Datenbankwerkschutz der Spielpläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen gemäß § 4 Abs. 2 UrhG ein, noch der (leistungsschutzrechtliche) Datenbankschutz sui generis nach §§ 87aff. UrhG. Nur Live-Datenbanken sind vom Datenbankschutzrecht sui generis umfasst. Ebenso wenig unterfallen die Sportveranstalter dem Schutzbereich des Veranstalterleistungsschutzrechts aus § 81 UrhG. Ein unionsweites Urheberrecht oder Leistungsschutzrecht – entsprechend der Gemeinschaftsmarkenverordnung oder der Gemeinschaftsgeschmacksmusterverordnung – gibt es nicht. Der Unionsgesetzgeber hat bisher nur die nationalen Urheber- und Leistungsschutzrechte punktuell durch Richtlinien harmonisiert.

---

1197 *John*, causa sport 2012, 207f.; *Onzek*, causa Sport 2010, S. 292 Fn. 2, S. 296; *Reinholz*, K&R 2013, 171, 172; England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911 (Ch.) – “*Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.*“, Rn. 4.

1198 *Onzek*, causa Sport 2010, 292, 296.

## I. Kein Werkschutz gemäß § 4 Absatz 2 Urhebergesetz

Spielpläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen und Live-Datenbanken genießen keinen Datenbankwerkschutz gemäß § 4 Abs. 2 UrhG. Bei Spielplänen, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen und Live-Datenbanken handelt es sich um Datenbanken im Sinne der Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken<sup>1199</sup> (nachfolgend als „*die Datenbank-Richtlinie*“ bezeichnet). Sie sind Sammlungen von Daten und Fakten (beispielsweise der Teilnehmer, der Spielpaarungen, der Termine und Orte der Spiele, der Ergebnisse der Spiele, der Punktzahlen der einzelnen Mannschaften oder Einzelsportler sowie der statistischen Daten), die als solche zwar keinen Urheberrechtsschutz genießen,<sup>1200</sup> aber systematisch und methodisch angeordnet und einzeln mit Hilfe elektronischer Mittel oder auf andere Weise zugänglich sind.<sup>1201</sup> Diese Voraussetzung erfordert die Zusammenstellung der Daten und Fakten nach bestimmten Ordnungskriterien.<sup>1202</sup> Die Spielpläne, Tabellen und Live-Datenbanken werden nach international gleichem bestimmten Ordnungskriterien erstellt. Die Datenbank-Richtlinie sieht in Art. 3 Abs. 1 einen Werkschutz für Datenbanken vor, wenn diese aufgrund der Auswahl oder Anordnung ihres Inhalts eine eigene geistige Schöpfung ihres Erstellers darstellen.<sup>1203</sup> Dieser Datenbankwerkschutz ist im deutschen Recht in § 4 Abs. 2 UrhG umgesetzt.<sup>1204</sup> Er ist richtlinienkonform auszulegen, und die Rechtsprechung des EuGH zur Datenbank-Richtlinie ist zu berücksichtigen.<sup>1205</sup>

---

1199 Amtsbl. L 1996 Nr. 77 S. 20ff.

1200 *John*, causa sport 2012, 207, 211; *Loewenheim*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 44; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2015, Rn. 742, 744; *Schulze*, in: Dreier/Schulze, § 2 Rn. 130.

1201 EuGH (Dritte Kammer), Urteil vom 01.03.2012 in der Rechtssache C-604/10 zur Auslegung der Richtlinie 96/9/EG – „*Rechtlicher Schutz von Datenbanken – Urheberrecht – Fußballmeisterschaftsspielpläne*“, Rn. 26.

1202 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 4 Rn. 20f.; *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 4 Rn. 17; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 41.

1203 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 4 Rn. 2, 18; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 37f.

1204 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 4 Rn. 2f.; *Heermann*, causa sport 2010, 227, 229; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 9 Rn. 238; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 2; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159, 162; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 131.

1205 *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 4 Rn. 2; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 9 Rn. 238; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 4, 34.

## 1. Das Erfordernis der persönlichen geistigen Schöpfung

Um werkrechtlichen Schutz zu genießen, muss die Datenbank eine persönliche geistige Schöpfung darstellen, wie sich aus der Verwendung des Begriffs „Sammelwerk“ bei der Definition des Datenbankwerkes ergibt, der auf § 4 Abs. 1 UrhG verweist.<sup>1206</sup> § 4 Abs. 1 verlangt für den Schutz von Sammelwerken das Vorliegen einer persönlichen geistigen Schöpfung. Der Begriff der Schöpfung verlangt, dass dem Geschaffenen eine gewisse Gestaltungshöhe zukommt. Es muss eine gewisse Originalität oder Individualität aufweisen, und sich vom Alltäglichen sowie von lediglich routinemäßigen nach handwerklichen Regeln erstellten Leistungen durch eine gewisse Besonderheit abheben. Das Geschaffene muss andersartig gegenüber dem schon Dagewesenen sein.<sup>1207</sup> Die Anforderungen an die erforderliche Gestaltungshöhe sind allerdings gering. § 4 Abs. 2 UrhG schützt auch die sogenannte „kleine Münze“.<sup>1208</sup> Persönliche Schöpfungen sind nur von Menschen geschaffene Werke, keine maschinell erstellten Werke. Der Schöpfer darf sich zwar technischer Hilfsmittel bedienen, aber er muss den Entstehungsvorgang steuern. Von Computerprogrammen geschaffene Werke sind nur dann schutzfähig, wenn der Mensch auf das Programm einwirkt, es mit Daten versorgt, und den Entstehungsvorgang startet. Die Schutzfähigkeit entfällt, wenn die Maschine selbstständig, ohne Einwirkung von außen tätig wird.<sup>1209</sup> Der Begriff der geistigen Schöpfung bringt zum Ausdruck, dass das Geschaffene ein Immaterialgut ist, das das einzelne Werkstück konkretisiert, es wahrnehmbar macht. Das Werk ist eine qualifizierte menschliche Kommunikation mit einem bestimmten Gedanken- oder Gefühlsinhalt, der die menschlichen Sinne anregt.<sup>1210</sup>

Diesen Voraussetzungen genügen die Spielpläne, Teilnehmerlisten, Tabellen und Live-Datensammlungen allerdings nicht.<sup>1211</sup> Die Auswahl, Sammlung und Anordnung von Daten in einer Datenbank stellen keine persönliche geistige Schöpfung

---

1206 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 4 Rn. 18; *Koch*, in BeckOK UrhG, § 87a UrhG, Rn. 4; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 9 Rn. 245; *Loewenheim*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 36f.; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159, 160f.

1207 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 57, 59f., 68f.; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 9 Rn. 245; *Loewenheim*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 9f., 37, § 2 Rn. 24, 26; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 16ff.

1208 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 70; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 9 Rn. 245; *Loewenheim*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 9, 37, § 2 Rn. 24; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 131.

1209 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 55; *Loewenheim*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 11ff.; *Röhl*, in Vieweg (Hrsg.), Facetten des Sportrechts, 2009, S. 27, 39; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 8.

1210 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 52f.; *Loewenheim*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 18; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 11ff.

1211 a. A. *Heermann*, causa sport 2010, 227, 229.

dar, wenn diese vollständig und auf herkömmliche Weise erfolgen.<sup>1212</sup> Die Sportverbände erstellen die Spielpläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen auf herkömmliche Weise. Die Darstellungen sind weltweit gleich. Die einzelnen Spielpläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen heben sich nicht von dem bisher Dagewesenen ab, sondern folgen einem altbekannten und bewährten Muster. Sie weisen keinerlei Originalität auf. Ihre Erstellung ist durch technische Erwägungen, Regeln und Zwänge bestimmt, die jegliche kreative Freiheit ausschließen. Selbiges gilt für Datenbanken mit Live-Daten. Die Live-Daten richten sich nach den Spielregeln und werden seit langem erhoben, ohne dass sich an ihrem Inhalt etwas geändert hätte. Nur die technische Art ihrer Erhebung hat sich dank des technischen Fortschritts verändert. Auch in den Datenbanken mit Live-Daten kommt keinerlei Individualität zum Ausdruck.<sup>1213</sup>

## 2. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Dritte Kammer) „Football Dataco et al. gegen Yahoo! UK Ltd. et al.“

Das soeben gefundene Ergebnis bestätigt auch der EuGH in seiner Entscheidung in der Rechtssache C-604/10 – „Football Dataco Ltd. et al. Gegen Yahoo! UK Ltd. et al.“ – vom 01.03.2012.<sup>1214</sup> In diesem Fall entschied der EuGH unter Bezugnahme auf die Erwägungsgründe 9, 10, 12 und 16 der Datenbank-Richtlinie, dass Spielpläne von Fußballligen keinen werkrechtlichen Schutz nach Art. 3 der Datenbank-Richtlinie genießen.

FD u. a. machte in diesem Verfahren Urheberrechte nach Art. 3 der Datenbank-Richtlinie an den Spielplänen der englischen und schottischen Fußballliga geltend, und nahm Yahoo u. a. auf Unterlassung der unentgeltlichen Nutzung dieser Spielpläne im Rahmen von deren Tätigkeit in Anspruch. Der High Court of London hatte den Werkschutz der Spielpläne bejaht. Der Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) hielt dies für Zweifelhaft, setzte das Verfahren aus, und legte dem EuGH die Frage nach der Auslegung von Art. 3 der Datenbank-Richtlinie vor, ob die Ligaspielpläne von dessen Schutzbereich umfasst sind, sowie ob die Datenbank-Richtlinie in ihr nicht vorgesehene nationale Urheberrechte an Datenbanken ausschließt.<sup>1215</sup>

Der EuGH stellte zunächst klar, dass Spielpläne für Begegnungen einer Fußballmeisterschaft Datenbanken im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Datenbank-Richtlinie sind.<sup>1216</sup> Weiterhin führte er aus, dass der werkrechtliche Schutz nur bei solchen

---

1212 Loewenheim, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 10; Schulze, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 130.

1213 England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ. 330 – „Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.“; Röhl, in Vieweg (Hrsg.), Facetten des Sportrechts, 2009, S. 27, 40; Ruttig, ZfWG 2012, 159, 162.

1214 2012/C 118/08.

1215 Rn. 20–24.

1216 Rn. 26.

Datenbanken eingreift, bei denen die Auswahl oder Anordnung der enthaltenen bereits vorhandenen Daten eine persönliche geistige Schöpfung darstellen.

*a. Keine Berücksichtigung von Aufwendungen und Anstrengungen für die Erzeugung von Daten*

Materielle und personelle Anstrengungen sowie eingesetzte Sachkenntnis, die der Erzeugung von Daten (im konkreten Fall der Ermittlung der Spielpaarungen) dienen, könnten deswegen bei der Entscheidung über den werkrechtlichen Schutz von Datenbanken nach Art. 3 der Datenbank-Richtlinie keine Berücksichtigung finden. Ziel der Richtlinie sei es, einen Anreiz für die Erstellung von Datenspeicher- und Datenverarbeitungssystemen für bereits vorhandene Daten zu schaffen, nicht aber, die Erzeugung von Daten zu schützen, die in einer Datenbank zusammengestellt werden können. Die von den Fußballligen eingesetzten Mittel betrafen ausschließlich die Erzeugung der in den Spielplänen enthaltenen Daten, und seien deswegen ohne Bedeutung für die Beurteilung, ob die Ligaspielepläne vom urheberrechtlichen Schutz der Datenbank-Richtlinie umfasst sind.<sup>1217</sup>

*b. Keine Erfüllung des Originalitätserfordernisses*

Ferner verweise der Begriff der eigenen geistigen Schöpfung auf das Originalitätserfordernis. Dieses Erfordernis sei nur erfüllt, wenn der Urheber bei der Auswahl oder Anordnung der Daten seine schöpferischen Fähigkeiten in eigenständiger Weise zum Ausdruck bringe, indem er dabei freie und kreative Entscheidungen treffe und der Datenbank dadurch Individualität verleihe. Es sei aber nicht erfüllt, wenn die Auswahl u. Anordnung der Daten durch technische Erwägungen, Regeln oder Zwänge bestimmt werde, die für künstlerische Freiheit keinen Raum lassen. Es sei Sache des vorliegenden Gerichts zu beurteilen, ob diese Voraussetzung erfüllt sei. Die vom vorliegenden Gericht aufgeführten, für die Erstellung der Spielpläne getätigten Aufwendungen und die geschilderten „goldenen Regeln“ genügten der erforderlichen Originalität jedenfalls nicht. Darin käme keinerlei Individualität zum Ausdruck.<sup>1218</sup>

*c. Ausschluss nationaler Regelungen, die einen urheberrechtlichen Datenbankwerkschutz unter anderen Voraussetzungen, als dem Originalitätserfordernis gewähren*

Außerdem entschied der EuGH, dass Art. 3 der Datenbank-Richtlinie nationale Regelungen ausschließt, die Datenbanken i. S. v. Art. 1 Abs. 2 der Datenbank-Richtlinie urheberrechtlichen Schutz unter anderen Voraussetzungen, als dem Originalitätserfordernis gewähren.<sup>1219</sup>

---

1217 Rn. 32–36.

1218 Rn. 37–44.

1219 Rn. 47–52.

## II. Kein sui generis-Schutz für Spielpläne nach §§ 87aff. Urhebergesetz

Spielpläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen von sportlichen Wettkämpfen genießen – anders als Datenbanken mit Live-Daten – ferner keinen sui generis-Schutz gemäß dem Leistungsschutzrecht der §§ 87aff. UrhG.<sup>1220</sup> §§ 87aff. UrhG setzen Art. 7 der Datenbank-Richtlinie um.<sup>1221</sup> Die Auslegung hat folglich richtlinienkonform unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zu erfolgen, der sich inzwischen sowohl der BGH, als auch der England and Wales High Court of Justice angeschlossen haben.<sup>1222</sup> Das Leistungsschutzrecht schützt wesentliche Investitionen in Datenbanken. Eine eigene geistige Schöpfung ist für das Eingreifen des Leistungsschutzrechts nicht erforderlich.<sup>1223</sup>

### 1. Das Erfordernis einer in quantitativer oder qualitativer Hinsicht wesentlichen Investition für die Beschaffung, Darstellung oder Überprüfung des Inhalts einer Datenbank

Der sui generis-Datenbankschutz hat gem. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie, § 87a Abs. 1 UrhG zur Voraussetzung, dass die Beschaffung, Darstellung oder Überprüfung des Inhalts der zu schützenden Datenbank eine in qualitativer oder quantitativer Hinsicht wesentliche Investition erfordert. Kosten für die Beschaffung der in der Datenbank enthaltenen Daten sind solche für die Sammlung, Sichtung, Ordnung und Auswertung von aufzunehmenden bereits vorhandenen Daten, d. h. auch Kosten für die Ermittlung der Daten, den Erwerb von Datenbeständen und für Nutzungsrechte hieran sowie für die Aufbereitung der Daten. Kosten für die Darstellung der Daten umfassen auch solche für die notwendige Software. Kosten für die Überprüfung der vorbestehenden Daten sind solche für ihre Richtigkeitsprüfung

---

1220 *Heermann*, causa sport 2010, 227, 230f.; ders., GRUR 2012, 791, 794, 797; *John*, causa sport 2012, 207.

1221 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 4 Rn. 18; *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, Vorbemerkung zu §§ 87aff. UrhG Rn. 2; *Heermann*, causa sport 2010, 227, 230; *Koch*, in BeckOK UrhG, § 87a UrhG, Rn. 1; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 43 Rn. 1; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 32; *Summerer/Blask*, SpuRt 2005, 50; *Thum*, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 87a UrhG Rn. 36.

1222 *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, Vorbemerkung zu §§ 87aff. UrhG Rn. 2; *Heermann*, causa sport 2010, 227, 230f.; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 4 Rn. 2; *Summerer/Blask*, SpuRt 2005, 50; *Thum*, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 87a UrhG Rn. 36, 41.

1223 *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, Vorbemerkung zu §§ 87aff. UrhG Rn. 1f.; *Koch*, in BeckOK UrhG, § 87a UrhG, Rn. 1f.; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 43 Rn. 1f., 4; *Vogel*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 87a Rn. 26; *Wiebe*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 1.

sowie für die kontinuierliche Pflege und Aktualisierung der Datenbank.<sup>1224</sup> Nicht berücksichtigungsfähig sind Kosten für die Erzeugung der in die Datenbank aufzunehmenden Daten, sowie Kosten für Überprüfungen während der Erzeugung der Daten.<sup>1225</sup> Wesentlich sind objektiv halbwegs substantielle Investitionen, die der Höhe nach nicht nur völlig unbedeutend sind.<sup>1226</sup> Geschützt sind nicht nur Investitionen in Form von Geld, sondern auch in Form von Arbeit, Energie und Zeit.<sup>1227</sup>

Nach der Rechtsprechung des EuGH stellen die Aufwendungen für die Erstellung der Spielpläne für Sportwettkämpfe keine wesentliche Investition für die Beschaffung, Darstellung oder Überprüfung der in der Datenbank enthaltenen Daten dar, weil diese Aufwendungen ausschließlich der Erzeugung der darin enthaltenen Daten und somit primär der Veranstaltung der Sportwettkämpfe dienen, und nicht dem Aufbau einer Datenbank bereits vorhandener Daten.<sup>1228</sup> Etwas Anderes gilt für Datenbanken mit Live-Daten. Diese fallen in den Schutzbereich des sui generis Datenbankschutzes. Denn diese Daten existieren, sobald sie sich im Wettkampf ereignen. Die Hersteller der Datenbank erzeugen diese Daten nicht, sondern sammeln diese vorbestehenden Daten durch Beobachtung des Wettkampfes und verarbeiten sie anschließend durch Eingabe in die Datenbank.<sup>1229</sup>

- 
- 1224 *Dreier*, in *Dreier/Schulze*, UrhG, § 87a UrhG Rn. 12f.; *Koch*, in *BeckOK UrhG*, § 87a UrhG, Rn. 20f., 26; *Loewenheim*, in *Loewenheim*, Handbuch des Urheberrechts, § 43 Rn. 8; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159, 162f.; *Thum*, in *Wandtke/Bullinger*, Urheberrecht, § 87a UrhG Rn. 3, 36ff.; *Vogel*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, § 87a Rn. 46ff.; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 3ff.
- 1225 *Dreier*, in *Dreier/Schulze*, UrhG, § 87a UrhG Rn. 12f.; *Heermann*, *causa sport 2010*, 227, 230; *John*, *causa sport 2012*, 208f.; *Koch*, in *BeckOK UrhG*, § 87a UrhG, Rn. 20; *Loewenheim*, in *Loewenheim*, Handbuch des Urheberrechts, § 43 Rn. 8; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159, 162; *Vogel*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, § 87a Rn. 46, 50; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 4.
- 1226 *Dreier*, in *Dreier/Schulze*, UrhG, § 87a UrhG Rn. 14; *Koch*, in *BeckOK UrhG*, § 87a UrhG, Rn. 22; *Röhl*, in *Vieweg* (Hrsg.), *Facetten des Sportrechts*, 2009, 27, 43; *Thum*, in *Wandtke/Bullinger*, Urheberrecht, § 87a UrhG Rn. 55ff.; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 10.
- 1227 *Dreier*, in *Dreier/Schulze*, UrhG, § 87a UrhG Rn. 12; *Koch*, in *BeckOK UrhG*, § 87a UrhG, Rn. 25; *Loewenheim*, in *Loewenheim*, Handbuch des Urheberrechts, § 43 Rn. 8; *Ruttig*, ZfWG 2012, 159, 162; *Vogel*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, § 87a Rn. 44; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 3.
- 1228 *Thum*, in *Wandtke/Bullinger*, Urheberrecht, § 87a UrhG Rn. 73; *Vogel*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, § 87a Rn. 52, 54; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 87a Rn. 7f.
- 1229 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.) – “*Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.*“, Rn. 58–67; zustimmend auch *John*, *causa sport 2012*, 209f.

## 2. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom 09.11.2004

In vier Parallelentscheidungen vom 09.11.2004 setzte sich der EuGH mit der Schutzzfähigkeit von Pferderenn- und Ligaspielplänen nach dem sui generis-Schutz nach Art. 7 der Datenbank-Richtlinie auseinander.

- a. Die Entscheidungen der großen Kammer in den Fällen „Fixtures Marketing gegen die Firma Oy Veikkaus Ab“, „Fixtures Marketing gegen die Firma Svenska Spel AB“, und „Fixtures Marketing gegen die Firma Organismos prognostikon agonon podosfairou AE“

In diesen Fällen<sup>1230</sup> entschied der EuGH, dass die Spielpläne der englischen und schottischen Fußballmeisterschaften zwar Datenbanken i. S. d. Datenbank-Richtlinie sind, dass aber die von den Fußballligen getätigten Investitionen für die Meisterschaftsspielpläne in die Festlegung der Daten, Uhrzeiten sowie der Mannschaftspaarungen für die einzelnen Begegnungen dieser Meisterschaften fließen, und diese Investitionen deshalb solche in die Erzeugung von Daten darstellen. Er urteilte, dass Investitionen in die Erzeugung von Daten, die primär der Veranstaltung der Meisterschaften dienen, bei der Beantwortung der Frage, ob eine wesentliche Investition i. S. d. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie vorliegt, nicht zu berücksichtigen sind. Nur solche Investitionen seien berücksichtigungsfähig, die in die Ermittlung von vorhandenen Daten und deren Zusammenstellung in einer Datenbank fließen, und mithin primär dem Aufbau einer Datenbank dienen.<sup>1231</sup>

In diesen Verfahren nahm die Fixtures Marketing Ltd. die Firmen Oy Veikkaus Ab (OVA), Svenska Spel AB und Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) wegen der gewerblichen Verwendung von Daten über Fußballspiele der englischen und der schottischen Meisterschaften vor den finnischen, schwedischen bzw. griechischen Gerichten in Anspruch. Die englische Football Association Premier League Ltd. sowie die Football League Ltd. als Veranstalterinnen der englischen Fußballmeisterschaften und die Scottish Premier League Ltd. sowie die Scottish Football League Ltd. als Veranstalterinnen der schottischen Fußballmeisterschaften haben der Football Fixtures Ltd. durch Lizenzverträge die Vermarktung der Spielpläne für diese Meisterschaften sowie die Wahrnehmung der Rechte hieran außerhalb des Vereinigten Königreichs übertragen.<sup>1232</sup>

---

1230 Rechtssachen C-46/02, C-338/02 und C-444/02.

1231 Rechtssache C-46/02, Tenor, Rn. 51; Rechtssache C-338/02, Tenor, Rn. 37; Rechtssache C-444/02, Tenor, Rn. 53; *Vogel*, in Schrickler/Loewenheim, Urheberrecht, § 87a Rn. 54.

1232 Rechtssache C-46/02, Rn. 9; Rechtssache C-338/02, Rn. 9; Rechtssache C-444/02, Rn. 7.



i. Fixtures Marketing gegen die Firma Oy Veikkaus Ab

Die Firma Oy Veikkaus Ab (OVA) besaß in Finnland das ausschließliche Recht zur Veranstaltung von Geldspielen. Sie bot u. a. Wettspiele über Begegnungen der englischen Fußballmeisterschaften an und nutzte hierfür wöchentlich Informationen über etwa 400 Fußballspiele. Die Wettspiele über die englischen Fußballmeisterschaften brachten der Firma OVA einen jährlichen Umsatz i. H. v. mehreren 10 Mio. EUR ein. In einem ersten Verfahren vor dem Inkrafttreten der Datenbank-Richtlinie gab zwar das erstinstanzliche finnische Gericht der Klage von Fixtures Marketing statt, das Berufungsgericht änderte das Urteil aber ab. Das finnische Revisionsgericht ließ die Revision nicht zu. Nach Inkrafttreten der Datenbank-Richtlinie erhob die Fixtures Marketing erneut Klage gegen die Firma OVA für die Zeit ab dem 01.01.1998. Das finnische erstinstanzliche Gericht ersuchte den Urheberrechtsbeirat um eine Stellungnahme. Dieser kam zu dem Ergebnis, dass die Spielpläne der englischen Meisterschaften Datenbanken i. S. d. Datenbank-Richtlinie darstellen, die eine wesentliche Investition erfordern, ging aber davon aus, dass die Firma OVA nicht gegen den sui generis-Datenbankschutz verstoßen hatte. Das finnische erstinstanzliche Gericht setzte das Verfahren aus, und legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, was der Begriff der Beschaffung des Inhalts einer Datenbank umfasst, ob die Investitionen des Datenbankherstellers in das Erzeugen der Daten als solches bei der Beurteilung, ob die mit der Erstellung dieser Datenbank verbundenen Investitionen wesentlich sind, zu berücksichtigen sind.<sup>1233</sup>

ii. Fixtures Marketing gegen Svenska Spel AB

Die Svenska Spel AB war eine schwedische Sportwettenveranstalterin, die die Spielpläne der englischen und schottischen Meisterschaften für die Durchführung ihrer Wetten nutzte, ohne Lizenzgebühren hierfür zu zahlen. Das erstinstanzliche schwedische Gericht und das schwedische Berufungsgericht wiesen die Klage ab. Das schwedische Revisionsgericht setzte das Verfahren aus. Es legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob dem Zweck der Datenbank bei der Beurteilung Bedeutung beizumessen ist. Ferner fragte es, ob die Datenbank die Voraussetzungen für den Schutz durch das Schutzrecht sui generis nicht erfüllt, weil die Investitionen der Ligen in erster Linie der Veranstaltung der Meisterschaften dienten, und die Spielpläne im Rahmen der Organisation dieser Meisterschaften als notwendige Nebenprodukte entstanden. Außerdem wollte das schwedische Revisionsgericht vom EuGH wissen, welche Art von menschlichen und finanziellen Investitionen bei der Beurteilung zu berücksichtigen ist, ob eine wesentliche Investition vorliegt.<sup>1234</sup>

---

1233 Rechtssache C-46/02 (2005/C 6/02), Rn. 15–19, 29.

1234 Rechtssache C-338/02 (2005/C 6/13), Rn. 10–18.

iii. Fixtures Marketing gegen die Organismos prognostikon agonon podosfairou AE

Die Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) verfügte in Griechenland über ein Monopol bei der Veranstaltung von Glücksspielen, und verwendete im Rahmen ihrer Tätigkeit Informationen, die aus den Spielplänen der englischen und schottischen Fußballmeisterschaften stammten, ohne hierfür Lizenzgebühren zu entrichten. Das erstinstanzliche Gericht setzte das Verfahren aus, und legte dem EuGH zwei Fragen nach dem Datenbankbegriff sowie danach vor, ob Spielpläne von Fußballmeisterschaften unter diesen Begriff fallen.<sup>1235</sup>

iv. Meisterschaftsspielpläne sind Datenbanken im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Datenbank-Richtlinie

Der EuGH entschied, dass Spielpläne von Fußballmeisterschaften Datenbanken i. S. v. Art. 1 Abs. 2 der Datenbank-Richtlinie sind. Der Datenbankbegriff im Sinne der Richtlinie habe eine weite, von Erwägungen formaler, technischer oder materielle Art freie Bedeutung. Der Umstand, dass die betreffenden Daten oder Elemente sich auf eine Sportart beziehen, sei daher kein Hindernis für die Anerkennung der Qualifizierung als Datenbank im Sinne der Datenbank-Richtlinie. Der Datenbankbegriff im Sinne der Datenbank-Richtlinie erfasse eine Sammlung, die Werke, Daten oder andere Elemente umfasst, die voneinander getrennt werden können, ohne dass der Wert ihres Inhalts dadurch beeinträchtigt wird, und eine Methode oder ein System beliebiger Art beinhaltet, mit der bzw. dem jeder der Bestandteile der Sammlung wiederzufinden ist. Die Daten, die das Datum, die Uhrzeit und die Identität der Mannschaften in Bezug auf eine bestimmte Begegnung betreffen, besäßen insoweit einen selbständigen Wert, als sie interessierten Dritten die sachdienlichen Informationen liefern. Die Anordnung der Daten, Uhrzeiten und der Mannschaftsnamen für diese einzelnen Fußballbegegnungen in Form eines Spielplans erfüllten die Voraussetzungen der systematischen und methodischen Anordnung und der individuellen Zugänglichkeit der diese Sammlung bildenden Elemente.<sup>1236</sup>

v. Der Mangel am Erfordernis der in quantitativer oder qualitativer Hinsicht wesentlichen Investition in die Beschaffung, Darstellung oder Überprüfung des Datenbankinhalts

Unter Berufung auf den neunten, zehnten, zwölften, neunzehnten und neununddreißigsten Erwägungsgrund der Datenbank-Richtlinie argumentierte der EuGH, dass sich hieraus ergebe, dass die Datenbank-Richtlinie Investitionen in die Herstellung von Datenbanken mit bereits vorbestehenden Daten fördern soll, nicht Investitionen in die Erzeugung von Daten, die dann in eine Datenbank aufgenommen werden

---

1235 Rechtssache C-444/02 (2005/C 6/16), Rn. 8–10.

1236 Rechtssache C-444/02, Rn. 18–36.

können. Der Begriff der mit der Beschaffung des Inhalts einer Datenbank verbundenen Investitionen umfasse deshalb nur die Suche nach vorhandenen unabhängigen Elementen und deren Sammlung in der Datenbank, und schließe Investitionen in die Erzeugung von unabhängigen Elementen aus. Der Begriff der mit der Überprüfung des Inhalts einer Datenbank verbundenen Investitionen umfasse nur die Mittel für die Sicherstellung der Verlässlichkeit der in der Datenbank enthaltenen Informationen, die der Kontrolle der Richtigkeit der ermittelten vorbestehenden Daten bei der Erstellung der Datenbank und während des Zeitraums des Betriebs dieser Datenbank gewidmet sind, nicht Mittel für Überprüfungen während der Erzeugung von Daten. Der Begriff der mit der Darstellung des Inhalts einer Datenbank verbundenen Investitionen beziehe sich auf die Mittel, die der systematischen oder methodischen Anordnung der in der Datenbank enthaltenen Elemente und der Organisation der individuellen Zugänglichkeit dieser Elemente gewidmet sind. Die mit der Erstellung der Datenbank verbundenen Investitionen könnten im Einsatz von menschlichen, finanziellen oder technischen Ressourcen oder Mitteln bestehen, sie müssten aber in quantitativer oder qualitativer Hinsicht wesentlich sein.<sup>1237</sup>

Der EuGH urteilte, dass die Mittel, die die englische und schottische Fußballiga dazu einsetzen, im Rahmen der Veranstaltung ihrer Fußballmeisterschaften die Daten, Uhrzeiten und die Spielpaarungen für die einzelnen Spieltage dieser Meisterschaften festzulegen, Investitionen sind, die mit der Aufstellung des Spielplans der Meisterschaftsbegegnungen verbunden sind. Solche Investitionen, die sich auf die Veranstaltung der Meisterschaften als solche bezögen, seien mit dem Erzeugen der in der Datenbank enthaltenen Daten verbunden. Sie könnten daher im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie nicht berücksichtigt werden. Die Ermittlung und die Zusammenstellung der Daten, aus denen der Spielplan der Fußballligen besteht, erfordere von Seiten der Berufsfußballligen keine besondere Anstrengung. Diese seien nämlich untrennbar mit dem Erzeugen dieser Daten verbunden, an dem diese Ligen als Veranstalter der Fußballmeisterschaften unmittelbar beteiligt sind. Für die Beschaffung des Inhalts eines Spielplans von Fußballligen bedürfe es daher keiner Investition, die im Verhältnis zu der Investition, die das Erzeugen der in diesem Spielplan enthaltenen Daten erfordert, selbständig wäre. Die Berufsfußballligen bräuchten der Kontrolle der Richtigkeit der die Meisterschaftsbegegnungen betreffenden Daten bei der Erstellung des Spielplans keine besonderen Anstrengungen zu widmen, da diese Ligen am Erzeugen dieser Daten unmittelbar beteiligt sind. Auch die Darstellung eines Spielplans von Fußballbegegnungen sei eng mit dem Erzeugen der Daten als solchem verbunden, aus denen dieser Plan besteht. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Darstellung eine Investition erfordert, die im Verhältnis zu der Investition für die Erzeugung der Daten selbständig wäre. Deswegen folgerte der EuGH, dass weder für die Beschaffung, noch für die Überprüfung, noch für die Darstellung des Inhalts eines Spielplans von Fußballbegegnungen eine wesentliche Investition erforderlich ist,

---

1237 Rechtssache C-338/02, Rn. 23–30; Rechtssache C-444/02, Rn. 37–46.

die den Schutz durch das in Art. 7 der Datenbank-Richtlinie eingeführte Schutzrecht sui generis rechtfertigen könnte.<sup>1238</sup>

*b. Die Entscheidung der großen Kammer „The British Horseracing Board Ltd. u. a. gegen William Hill Organization Ltd.“*

Auch in dieser Entscheidung<sup>1239</sup> urteilte der EuGH, dass bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Investition i. S. d. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie vorliegt, solche Mittel nicht berücksichtigt werden können, die der Erzeugung von in die Datenbank aufzunehmenden Daten dienen. Gleiches gelte für solche Mittel, die der Datenbankhersteller für Überprüfungsmaßnahmen im Stadium der Datenerzeugung einsetzte. Der EuGH entschied, dass die Investitionen in den Betrieb der britischen Pferdesport-Datenbank solche für die Erzeugung der darin enthaltenen Daten, und somit i. R. d. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie nicht berücksichtigungsfähig sind.<sup>1240</sup>

In diesem Rechtsstreit verklagten das BHB, der Jockey Club und die Weatherbys Group Ltd. (nachfolgend gemeinschaftlich als „**die Kläger**“ bezeichnet) die William Hill Organization Ltd. (nachfolgend als „**die Beklagte**“ bezeichnet) auf Unterlassung der Nutzung der Pferderennendenaten aus der Datenbank des BHB. Die Kläger organisieren den Pferderennsport im Vereinigten Königreich. In diesem Rahmen betreiben sie die Datenbank des BHB, die den Stammbaum von ca. 1 Mio. Pferde sowie sämtliche Informationen betreffend die Pferderennen im Vereinigten Königreich enthält.<sup>1241</sup> Der Betrieb der Datenbank d. BHB kostet 4 Mio. GBP jährlich. Die Gebühren, die Dritte für die Nutzung der in der Datenbank enthaltenen Informationen entrichten, decken ca. ein Viertel dieser Kosten ab. Die Beklagte ist eine der Hauptveranstalterinnen von Pferdewetten „außerhalb der Pferderennbahn“ im Vereinigten Königreich. Für die Veranstaltung ihrer Wetten nutzte sie aus der Datenbank des BHB entnommene Informationen über die Pferderennen, auf die sie Wetten anbot. Die Kläger erblickten hierin eine Verletzung ihres Schutzrechts sui generis aus Art. 7 Datenbank-Richtlinie. Der High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, gab der Klage statt. Der Court of Appeal setzte das von der Beklagten angestrebte Berufungsverfahren aus, und legte dem EuGH mehrere Fragen zur Auslegung von Art. 7 u. 10 Abs. 3 der Datenbank-Richtlinie vor, u. a. zur Auslegung der Begriffe „Beschaffung“ und „Überprüfung“ in Art. 7 Abs. 1 Datenbank-Richtlinie.<sup>1242</sup>

Auch in dieser Entscheidung argumentierte der EuGH unter Berufung auf den neunten, zehnten, zwölften und neunzehnten Erwägungsgrund der Datenbank-Richtlinie, dass deren Schutzzweck ist, in einem Umfeld der exponentiellen

---

1238 Rechtssache C-338/02, Rn. 31–36; Rechtssache C-444/02, Rn. 47–52.

1239 Rechtssache C-203/02 (2005/C 6/06).

1240 Rechtssache C-203/02 (2005/C 6/06), Tenor Ziff. 1, Rn. 42.

1241 die Bezeichnung, den Ort und das Datum des Rennens, die Renndistanz, die teilnehmenden Pferde, sämtliche Informationen zu diesen, die Zulassungskriterien, den Meldeschluss, die Meldegebühr und den Beitrag der Rennbahn zum Preisgeld.

1242 Rechtssache C-203/02 (2005/C 6/06), Rn. 1f., 10–22.

Zunahme bestehender Daten Investitionen in Datenspeicher- und Datenverarbeitungs-Systeme für bereits bestehende Informationen zu fördern und zu schützen. Nicht von diesem Schutzzweck umfasst seien Investitionen in das Erzeugen von Daten, die später in eine Datenbank aufgenommen werden können. Vor diesem Hintergrund sei der Terminus der mit der Beschaffung des Inhalts einer Datenbank verbundenen Investitionen dahin auszulegen, dass er nur solche Mittel umfasst, die der Suche nach bereits vorhandenen unabhängigen Daten und deren Sammlung in einer Datenbank dienen. Ausgeschlossen seien hingegen dem Erzeugen unabhängiger Elemente gewidmete Mittel. Der Terminus der mit der Überprüfung des Inhalts der Datenbank verbundenen Investition ist laut dem EuGH dahin auszulegen, dass er die Mittel erfasst, die der Kontrolle der Richtigkeit der ermittelten vorbestehenden Daten bei der Erstellung der Datenbank und während des Zeitraums ihres Betriebs dienen. I. R. d. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie nicht berücksichtigungsfähig seien den Überprüfungsmaßnahmen während der Erzeugung von Daten gewidmete Mittel.<sup>1243</sup>

Der EuGH urteilte, dass die mit der Bestimmung der zur Teilnahme an den Pferderennen zugelassenen Pferde verbundenen Investitionen sich auf die Erzeugung der in den Teilnehmerlisten enthaltenen Daten beziehen, deshalb nicht unter den Begriff der Beschaffung i. S. d. Art. 7 Abs. 1 der Datenbank-Richtlinie fallen, und folglich nicht bei der Beurteilung berücksichtigungsfähig sind, ob eine wesentliche Investition vorliegt. Das Eintragsverfahren eines Pferdes auf der Rennteilnehmerliste erfordere zwar eine Reihe vorheriger Überprüfungen. Diese Überprüfungen erfolgten jedoch während der Erzeugung der Daten für die Rennteilnehmerliste. Die Investitionen in die Überprüfungsmaßnahmen seien daher solche in die Erzeugung von Daten, und nicht mit der Überprüfung des Inhalts einer Datenbank verbundene Investitionen. Aus diesen Gründen entschied der EuGH, dass die der Aufstellung einer Teilnehmerliste für Pferderennen und den hierfür erforderlichen Überprüfungsmaßnahmen dienenden Mittel keinen Investitionen entsprechen, die mit der Beschaffung und Überprüfung des Inhalts der Datenbank, in der sich die Teilnehmerliste findet, verbunden sind.<sup>1244</sup>

### **III. Der Fall Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.**

In diesem Fall klagten die Football Association Premier League Limited ("*FAPL*"), die Football League Limited ("*FL*"), die Scottish Premier League Limited ("*SPL*"), die Scottish Football League Limited ("*SFL*"), die Football Dataco Limited ("*FD*") sowie die PA Sport UK ("*PAS*"). Die FAPL und die FL sind die Veranstalterinnen des professionellen Fußballs in England. Die SPL und die SFL sind die Veranstalterinnen des professionellen Fußballs in Schottland. Die FD, die zu gleichen Anteilen

---

1243 Rechtssache C-203/02 (2005/C 6/06), Rn. 28–36.

1244 Rechtssache C-203/02 (2005/C 6/06), Rn. 37–41.

im Miteigentum der FAPL, FL, SPL und SFL steht, vermarktet die Sportdaten der englischen und schottischen Fußballmeisterschaften im Vereinigten Königreich. Die PAS ist eine Unterlizenznehmerin der FD für die Herstellung und Vermarktung der Live-Daten. Die Kläger stellen die Live-Daten in einer als „*Football Live*“ betitelten Datenbank zur Verfügung. Der Betrieb von Football Live kostet sie GBP 600.000,-- jährlich. Ehemalige Fußballprofis schauen sich für die Kläger auf freiberuflicher Basis die Spiele live in den Stadien an und sammeln dort vor Ort die Daten. Sie leiten diese an sog. Sports Information Processors weiter, die diese in die Datenbank eintragen.<sup>1245</sup> Die Kläger machten mit ihrer Klage die Verletzung ihres Urheberrechts sowie ihres Leistungsschutzrechts nach englischem Recht an ihrer Datenbank „*Football Live*“ vor dem London High Court of Justice durch die Beklagten geltend, und begehrten Schadensersatz.<sup>1246</sup>

Die Beklagten waren die schweizer Sportradar AG, deren deutsche Tochtergesellschaft Sportradar GmbH (nachfolgend gemeinschaftlich als „*Sportradar*“ bezeichnet), die Stan James Abingdon Ltd., die Stan James PLC mit Sitz in Gibraltar (nachfolgend gemeinschaftlich als „*Stan James*“ bezeichnet) sowie die dänische Enetpulse APS. Sportradar stellte ihren Kunden in ihrer Datenbank „*Sport Live Data*“ auf ihrer Webseite Betradar Live-Daten, Endergebnisse und andere Statistiken von Sportwettkämpfen, unter anderem von Begegnungen der englischen und schottischen Fußballliga, über das Internet zur Verfügung. Zu diesem Zweck lud sie die Daten auf einen Server in Österreich hoch, und machte sie von diesem österreichischen Server aus in ihrer Datenbank „*Sport Live Data*“ auf ihrer Webseite Betradar ihren Kunden weltweit öffentlich zugänglich.<sup>1247</sup> Für live im TV übertragene Spiele der englischen und schottischen Meisterschaften sammelte Sportradar die Live-Daten mithilfe dieser Fernsehübertragungen. Für Spiele, die nicht live im TV übertragen wurden,<sup>1248</sup> zog sie Internet-Live-Streams heran, die jedoch nur in den seltensten Fällen verfügbar waren. Soweit keine Internet-Live-Streams zur Verfügung standen, bediente sich Sportradar hauptsächlich des Sky Sports News' live TV broadcast, an Samstagen genannt „*Soccer Saturday*“. „*Soccer Saturday*“ verwendete von PAS

---

1245 *John*, causa sport 2012, 207f.

1246 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911 (Ch.), Rn. 2, 4f.; *ders.*, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.), Rn. 4; England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ. 330, Rn. 3.; *ders.*, Urteil vom 06.02.2013 – [2013] EWCA Civ. 27, Rn. 3–8; EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11, Rn. 8f., 11; *Reinholz*, K&R 2013, 171, 172; *Röhl*, SpuRt 2012, 137, 139f.

1247 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911, Rn. 5; *ders.*, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.), Rn. 5; England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ. 330, Rn. 4; *ders.*, Urteil vom 06.02.2013 – [2013] EWCA Civ. 27, Rn. 9; EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11, Rn. 10.

1248 Hauptsächlich Spiele der unteren Ligen, die aber von ihrer Anzahl her die Mehrheit der Spiele darstellen.

lizenzierte Daten. Ferner zog Sportradar 16 Online-Text-Quellen heran. Mindestens sieben dieser Quellen waren Lizenznehmer von PAS, mindestens drei waren es nicht. Außerdem verwendete Sportradar automatisches Monitoring von Online-Sportübertragungen und Online-Sportinformationen. Aber auch die Informationen dieser Quellen musste ein Mitarbeiter manuell in das System eingeben. Mindestens 10 dieser Quellen gebrauchten Daten von PAS. Bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung im Mai 2011 nahm Sportradar auch für nicht live im TV oder Internet übertragene Spiele neben den Toren und deren Zeitpunkten die gelben und roten Karten sowie die Auswechslungen in ihre Datenbank „Sport Live Data“ auf. Seit der Klageerwiderung im Mai 2011 waren dort für diese Partien nur noch die Tore und deren Zeitpunkte zu finden.<sup>1249</sup>

Die Kunden von Sportradar waren Sportwettenanbieter, unter anderem die Bet365 Gruppe und Stan James. Diese beiden Sportwettenanbieter vertrieben ihre Sportwetten unter anderem an Nutzer im Vereinigten Königreich. Sie stellten ihren Nutzern auf ihren Webseiten „Live Score buttons“ zur Verfügung, die auf die „Sport Live Data“-Datenbank von Sportradar verlinkten. Wenn die Nutzer den „Live Score button“ anklickten, öffnete sich bei ihnen am Bildschirm ein neues Fenster mit „Sport Live Data“. Die Wettanbieter präsentierten das Pop-up Fenster als ihr eigenes Produkt. Sie fügten als Überschrift ihr eigenes Logo bei.<sup>1250</sup>

Die Beklagten machten geltend, dass sie keine Handlungen in England vornahmen. Die englischen Gerichte seien deswegen nicht zuständig gewesen. Sportradar erhob eine negative Feststellungsklage zum LG Gera mit dem Antrag auf Feststellung, dass ihre Datenbank „Sport Live Data“ keine Rechte der Kläger an deren Datenbank „Football Live“ verletzte, und dieser deswegen auch keine Schadensersatzansprüche gegen sie zustanden.<sup>1251</sup>

Im Fall *Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.* entschied der England and Wales Court of Appeal (Civil Division), dass Datenbanken mit Live-Daten von Sportwettkämpfen keinen urheberrechtlichen Datenbankwerkschutz gemäß Art. 3 der Datenbank-Richtlinie, im englischen Recht umgesetzt im CDP, genießen, da sie keine persönliche geistige Schöpfungen sind. Er hielt es aber für

---

1249 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.), Rn. 36–43; England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 06.02.2013 – [2013] EWCA Civ. 27, Rn. 9f.; *Röhl*, SpuRt 2012, 137, 139f.

1250 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911, Rn. 12, 17; *ders.*, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.), Rn. 6; England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ. 330, Rn. 5; *ders.*, Urteil vom 06.02.2013 – [2013] EWCA Civ. 27, Rn. 11–13; EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11, Rn. 10; *Reinholz*, K&R 2013, 171, 172.

1251 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911, Rn. 1, 6; England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ. 330, Rn. 8; EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11, Rn. 10ff.; *Onzek*, *causa sport* 2010, 292, 296f.

möglich, dass sie dem leistungsschutzrechtlichen Datenbankschutzrecht sui generis des Art. 7 der Datenbank-Richtlinie, im englischen Recht ebenfalls umgesetzt im CDPÄ, unterfallen.<sup>1252</sup> Der England and Wales High Court of Justice, an den das England and Wales Court of Appeal die Sache zur Entscheidung hierüber zurückverwiesen hatte, bejahte die Schutzfähigkeit der Datenbanken mit den Live-Daten nach dem Datenbankschutzrecht sui generis des Art. 7 der Datenbank-Richtlinie.<sup>1253</sup> Diesen Urteilsausspruch bestätigte der England and Wales Court of Appeal in seinem Berufungsurteil hierzu.<sup>1254</sup>

### *1. Die Entscheidung des England and Wales High Court of Justice (Chancery Division) vom 17.11.2010*

Der High Court of Justice entschied in diesem Urteil<sup>1255</sup> ausschließlich über seine internationale Zuständigkeit der Klagen gegen Sportradar. Er lehnte seine internationale Zuständigkeit für eine unmittelbare Haftung von Sportradar ab. Es lägen keine hinreichenden Fakten für die vertretbare Annahme einer Vervielfältigung durch Sportradar im Vereinigten Königreich vor. Das Gericht bejahte seine internationale Zuständigkeit jedoch für die gemeinschaftliche Haftung von Sportradar zusammen mit ihren Kunden, die ihre Webseiten mit „Sport Live Data“ verlinkten sowie den Endnutzern, die „Sport Live Data“ auf ihren Rechnern im Vereinigten Königreich abriefen und darauf vervielfältigten, als embedded Frame zur Verfügung stellten. Der High Court of Justice hielt wegen der öffentlichen Zugänglichmachung von „Sport Live Data“ durch Sportradar sowohl eine Autorisierung von, als auch eine gemeinschaftliche Haftung für Verletzungen des Urheberrechts der Kläger an „Football Live“ gemäß Art. 3 der Datenbank-Richtlinie durch die Endkunden im Vereinigten Königreich für möglich. Ferner vertrat er die Ansicht, dass eine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit den Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis aus Art. 7 der Datenbank-Richtlinie durch die Endkunden im Vereinigten Königreich möglich sei. Eine Vorlage an den EuGH lehnte das Gericht ab.<sup>1256</sup>

---

1252 England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Urteil vom 29.03.2011, – [2011] EWCA Civ. 330.

1253 England and Wales High Court of Justice, Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.) Rn. 58–67.

1254 England and Wales Court of Appeal, Urteil vom 06.02.2013, [2013] EWCA Civ. 27.

1255 Az. [2010] EWHC 2911 (Ch.).

1256 EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11, Rn. 13; *Onzek*, causa sport 2010, 292, 296ff.



*a. Keine internationale Zuständigkeit für eine Klage wegen einer unmittelbaren Schutzrechtsverletzung durch Sportradar mangels Vorliegens einer solchen im Vereinigten Königreich*

Das Gericht argumentierte, dass sich seine internationale Zuständigkeit für die Klage gegen die Sportradar GmbH nach der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22.12.2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen richtete, sowie für die Klage gegen die Sportradar AG nach dem Lugano-Übereinkommen. Es führte aus, dass Sportradar nach diesen Vorschriften grds. primär in ihren Sitzstaaten zu verklagen war. Die Kläger hätten für die Bejahung der internationalen Zuständigkeit einen „good arguable case“ einer Urheberrechts- oder Leistungsschutzrechtsverletzung im Vereinigten Königreich darlegen müssen (Fakten, die es vertretbar erscheinen lassen, dass die Beklagten im Vereinigten Königreich Urheberrechte oder Leistungsschutzrechte der Kläger an deren Datenbanken verletzt haben).<sup>1257</sup> Der High Court of Justice kam zu dem Ergebnis, dass die Klageschrift nur Fakten für eine vollständige Vervielfältigung von „Football Live“ oder von großen Teilen hiervon im Vereinigten Königreich durch die Endkunden der Wettunternehmen darlegte, nicht jedoch Fakten, die die Annahme einer Vervielfältigung von „Football Live“ oder wesentlichen Teilen hiervon durch Sportradar im Vereinigten Königreich vertretbar erscheinen ließen. Weil die Endnutzer, die im Vereinigten Königreich handelten, keine Partei des Rechtsstreits waren, habe geprüft werden müssen, ob ein Fall einer Autorisierung der Vervielfältigung oder einer gemeinschaftlichen Schädigung im Vereinigten Königreich vertretbar dargelegt war, um die internationale Zuständigkeit bejahen zu können.<sup>1258</sup>

*b. Bejahung der internationalen Zuständigkeit aufgrund einer möglichen Autorisierung von sowie einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für deren Urheberrechtsverletzungen im Vereinigten Königreich*

Für die Bejahung der internationalen Zuständigkeit für eine Klage wegen einer Autorisierung einer Urheberrechtsverletzung im Vereinigten Königreich sei es ausreichend, dass die Verletzungshandlung im Vereinigten Königreich stattgefunden hat. Dass auch die Autorisierung sich dort ereignete, sei hingegen nicht erforderlich. Der High Court urteilte, dass die Kläger einen Fall der Autorisierung durch Sportradar von Vervielfältigungen durch die Endnutzer im Vereinigten Königreich vertretbar ausgeführt haben, und er hierfür international zuständig war.<sup>1259</sup> Der High Court entschied außerdem, dass die Kläger ausreichend Fakten vorgetragen haben, die eine gemeinschaftliche Schädigung und Haftung hierfür durch die Beklagten

---

1257 Rn. 7f.

1258 Rn. 26f.

1259 Rn. 28–35.

zusammen mit den Endkunden möglich erscheinen lassen, und dass er für die Entscheidung über eine solche gemeinschaftliche Haftung international zuständig war. Sportradar hätte mit „Sport Live Data“ erst die Vervielfältigungen durch die Endkunden ermöglicht, und somit die Kontrolle hierüber gehabt.<sup>1260</sup> Es habe ein „good arguable case“ für ein mögliches Urheberrecht an „Football Live“ bestanden.<sup>1261</sup> Es sei als möglich erschienen, dass die Endkunden einen wesentlichen Teil der Datenbank vervielfältigten, der einen intellektuellen Aufwand erforderte und deswegen selber Werkcharakter habe.<sup>1262</sup>

*c. Bejahung der internationalen Zuständigkeit wegen einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Kunden und Endkunden im Vereinigten Königreich*

Der High Court of Justice hielt es ferner für möglich, dass „Football Live“ in den Schutzbereich des Datenbankschutzrechts sui generis des Art. 7 der Datenbankrichtlinie fällt. Er sah jedoch keine Hinweise für eine Entnahme oder Weiterverwendung eines in qualitativer oder quantitativer Hinsicht wesentlichen Teils dieser Datenbank durch Sportradar im Vereinigten Königreich. Deswegen müssten die Kläger zeigen, dass jemand anderes diese Akte im Vereinigten Königreich vorgenommen hat, mit dem Sportradar wegen gemeinschaftlicher Schädigung gemeinschaftlich haftet. Den Fall der Autorisierung sehe das Leistungsschutzrecht nicht vor. Der High Court führte aus, dass die Kläger hinreichend Fakten vorgetragen haben, um es möglich erscheinen zu lassen, dass die Endkunden im Vereinigten Königreich durch die Öffnung des Pop-up-Fensters auf ihren Bildschirmen wesentliche Teile von „Football Live“ entnommen haben. Außerdem würden die Endkunden systematisch und wiederholt Daten entnehmen, so dass eine Schädigung gemäß Art. 7 Abs. 5 der Datenbank-Richtlinie durch wiederholte und systematische Entnahmen unwesentlicher Teile, die im Ergebnis zur Entnahme eines wesentlichen Teils führen, denkbar sei.<sup>1263</sup> Der High Court erläuterte, eine Weiterverwendung im Sinne einer öffentlichen Zugänglichmachung finde nur in dem Staat statt, in dem sich der Server befindet, auf den die Informationen hochgeladen werden. Deswegen nähme Sportradar keine Weiterverwendung im Vereinigten Königreich vor. Selbiges gelte für Stan James, die aus Gibraltar operierten. Jedoch verlinke Bet 365 seine Website im Vereinigten Königreich mit „Sport Live Data“, und mache diese Datenbank deshalb im Vereinigten Königreich öffentlich zugänglich. Die Kläger hätten einen „good arguable case“ vorgelegt, der eine gemeinschaftliche Haftung

---

1260 Rn. 36–41.

1261 Rn. 42–45.

1262 Rn. 46–49.

1263 Rn. 52–63.

von Sportradar mit seinen Kunden (Bet 365) vertretbar erscheinen ließe. Für diese Frage hielt der High Court sich für international zuständig.<sup>1264</sup>

*d. Keine Vorlage an den EuGH*

Eine Vorlage an den EuGH hielt der High Court für unnötig. Eine Verurteilung wegen einer unmittelbaren Haftung von Sportradar sei für die Erreichung Ziele der Kläger nicht erforderlich. Eine Verurteilung wegen gemeinschaftlicher Haftung sei hierfür ausreichend.<sup>1265</sup>

*2. Die Entscheidung des England and Wales Court of Appeal (Civil Division) vom 29.03.2011*

Der Court of Appeal lehnte die internationale Zuständigkeit für die Klagen gegen Sportradar wegen einer Autorisierung von und/oder einer gemeinschaftlichen Haftung für Urheberrechtsverletzungen durch die Endkunden ab. „Football Live“ sei keinem urheberrechtlichen Schutz zugänglich. Diese Datenbank weise keinen Werkcharakter auf. Sie erfordere zwar einige Mühen zum Sammeln der Daten, eine schöpferische Leistung erfolge hierbei jedoch nicht. Für die materielle Entscheidung über die gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit seinen Kunden und deren Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis aus Art. 7 der Datenbank-Richtlinie durch die Entnahme und Weiterverwendung der kompletten Datenbank oder wesentlichen Teilen hiervon durch die Kunden von Sportradar und deren Endkunden im Vereinigten Königreich verwies der Court of Appeal den Fall zurück an den High Court of Justice. Die Frage danach, ob eine öffentliche Zugänglichmachung eine Entnahme und/oder Weiterverwendung i. S. v. Art. 7 der Datenbank-Richtlinie ist, sowie danach, an welchen Orten Sportradar „Sport Live Data“ öffentlich zugänglich machte, die für eine unmittelbare Haftung von Sportradar entscheidungsrelevant war, legte der Court of Appeal dem EuGH vor.<sup>1266</sup>

*a. Kein urheberrechtlicher Schutz im Sinne von Art. 3 der Datenbank-Richtlinie von Datenbanken mit Live Daten von Sportereignissen mangels persönlicher geistiger Schöpfung*

Der Court of Appeal führte aus, dass für einen urheberrechtlichen Schutz von Datenbanken diese ein Werk i. S. e. geistigen Schöpfung ihres Urhebers darstellen müssten. Es sei lediglich vorgetragen worden, dass ausschließlich bestimmte Live-Daten kopiert worden seien. Das Sammeln dieser Daten erfordere zwar manchmal

---

1264 Rn. 63–83.

1265 Rn. 96–98.

1266 Az. des Urteils des Court of Appeal: [2011] EWCA Civ. 330; EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – Rechtssache C-173/11 – „Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.“, Rn. 17f.; Röhl, SpuRt 2012, 137, 139f.

ein gewisses Maß an Wissen und Können. Aber es sei kein kreatives Schaffen i. S. e. geistigen Schöpfung des Urhebers. Die Klage erfülle daher hinsichtlich der geltend gemachten Urheberrechtsverletzungen nicht die erforderlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Ausführungen des High Court of Justice zur Autorisierung durch Sportradar von Urheberrechtsverletzungen durch die Endnutzer seien daher irrelevant.<sup>1267</sup>

*b. Bejahung der internationalen Zuständigkeit aufgrund einer möglichen gemeinschaftlichen Haftung von Sportradar mit ihren Kunden und deren Endkunden für Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Kunden und Endkunden im Vereinigten Königreich*

Der Court of Appeal urteilte, dass die englischen Gerichte international zuständig sind, wenn die Kläger hinreichende Tatsachen vorgetragen haben, die eine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit seinen Kunden und deren Endkunden möglich und vertretbar erscheinen lassen. Es sei offensichtlich gut vertretbar, dass Sportradar zusammen mit seinen Kunden deren UK Endkunden gemeinschaftlich Zugang zu den Daten aus „Football Live“ verschafft haben. Sportradar gestatte ihren Kunden den Zugang zu den Daten aus „Football Live“, um diesen bei deren Wettangebot zu helfen. Die Wettunternehmen machten diese Daten ihren Endkunden zugänglich. Die Endkunden verletzen möglicherweise durch den Download auf ihren Rechner das Datenbankschutzrecht sui generis der Kläger. Der Court of Appeal führte aus, er habe keinerlei Zweifel, dass die Kläger ausreichend Fakten vorgetragen haben, um eine Klage wegen gemeinschaftlicher Schädigung und Haftung von Sportradar mit Bet 365 und deren Endkunden möglich und vertretbar erscheinen zu lassen. Die Kläger hätten die englischen Gerichte deswegen hinsichtlich der Verletzung ihres Datenbankschutzrechts sui generis als erstes zulässigerweise angerufen. Die englischen Gerichte seien daher für die Entscheidung dieser Frage international zuständig. Der Court of Appeal verwarf aus diesen Gründen die Berufung der Beklagten wegen internationaler Unzuständigkeit der englischen Gerichte für die Entscheidung über eine Verletzung des Datenbankschutzrechts sui generis.<sup>1268</sup>

*c. Die Vorlage an den EuGH*

Der Court of Appeal erläuterte, dass er es als nicht angemessen angesehen hat, sich über die sehr wichtige und schwierige Frage, an welchen Orten eine Weiterverwendung im Sinne der Datenbank-Richtlinie erfolgt, eine eigene Meinung zu bilden. Aus diesem Grund legte er dem EuGH die Frage nach der Auslegung des Begriffs „Weiterverwendung“ im Sinne der Datenbank-Richtlinie ebenso vor, wie danach, an welchen Orten eine öffentliche Zugänglichmachung erfolgt.<sup>1269</sup>

---

1267 Rn. 14–18.

1268 Rn. 19–39.

1269 Rn. 45, 47.

### 3. Die Entscheidung des England and Wales High Court of Justice (Chancery Division) vom 08.05.2012

In diesem Urteil entschied der High Court of Justice, dass die Datenbank „Football Live“ d. Kläger mit den Fußball Live-Daten der Begegnungen der englischen und schottischen Meisterschaften dem Schutzbereich des Datenbankschutzrechts sui generis d. Art. 7 Datenbank-Richtlinie unterfällt. Er vertrat die Ansicht, dass hinsichtlich der live im TV übertragenen Spiele keine Verletzungen d. Datenbankschutzrechts sui generis der Kläger vorlagen. Hinsichtlich der Spiele, die nicht live im TV oder Internet übertragen wurden, bejahte der High Court Verletzungen des Datenbankschutzrechts sui generis der Kläger nur bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung im Mai 2011. Seit dem Zeitpunkt der Klageerwiderung machten die extrahierten Daten keinen wesentlichen Teil der Datenbank mehr aus. Eine Verletzung sei zu verneinen. Der High Court verneinte eine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit den Endnutzern für deren Verletzungen d. Datenbankschutzrechts sui generis der Kläger bis zur Klageerwiderung, nahm aber eine gemeinschaftliche Haftung von Stan James mit deren Endkunden hierfür an.<sup>1270</sup>

#### a. Bestehen des Datenbankschutzrechts sui generis für „Football Live“

Der High Court führte aus, dass es keinen Grund dafür gibt, dass Fakten aufgezeichnet sein müssen, um als existent zu gelten. Er vertrat die Ansicht, dass ein fundamentaler Unterschied zwischen Teilnehmerlisten und Spielplänen auf der einen Seite sowie bei Sportveranstaltungen aufgezeichneten Live-Daten auf der anderen Seite besteht. Die Daten in den Teilnehmerlisten und Spielplänen würden von den Sportveranstaltern erzeugt. Aber die Sportveranstalter würden nicht die Live-Daten erzeugen. Das Schießen von Toren sei die Aufgabe der Fußballspieler, nicht der Veranstalter. Diese würden nur die Meisterschaften organisieren, und damit die Rahmenbedingungen für das Toreschießen schaffen. Sie hätten aber keinerlei Kontrolle darüber, ob tatsächlich Tore in den Meisterschaftsspielen fallen. Der High Court urteilte, dass Live-Daten, die bei einem Live-Event aufgezeichnet werden, die der Kontrolle durch die aufzeichnende Person entzogen sind, nicht von dieser Person erzeugt, sondern gesammelt werden. Die getätigten Investitionen für die Sammlung der Live-Daten seien mit rund 60.000,-- GBP erheblich, und vollständig unabhängig von den Investitionen in die Organisation der Sportveranstaltungen. Die Datenbanken, in denen die Live-Daten enthalten sind, unterfielen somit dem Datenbankschutzrecht sui generis.<sup>1271</sup>

---

1270 Az. [2012] EWHC 1185 (Ch.); *John*, causa sport 2012, 208ff.; *Röhl*, SpuRt 2012, 137, 140.

1271 Rn. 52–67.

*b. Verletzung des Datenbankschutzrechts sui generis durch die Endnutzer nur für nicht im TV übertragene Spiele und nur bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung im Mai 2011*

Der High Court argumentierte, die entscheidende Frage sei, ob die durch die Endnutzer entnommenen Daten ein qualitativ wesentlicher Teil der Datenbank sind. Er urteilte, dass hinsichtlich der im TV übertragenen Spiele die „Football Live“ entnommene Datenmenge minimal sei. Er akzeptierte den Beweis der Beklagten, dass Sportradar die Live-Daten bei im TV übertragenen Spielen durch das Verfolgen dieser Übertragungen sammelte.<sup>1272</sup>

Für Spiele, die nicht im TV übertragen wurden, differenzierte der High Court zw. der Entnahme u. Weiterverwendung der Live-Daten aus „Football Live“ bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung im Mai 2011 und der daran anschließenden Zeit. Er entschied, dass die Endnutzer bis zur Klageerwiderung einen wesentlichen Teil der Daten von „Football Live“ entnahmen, wenn sie das Pop-up Fenster mit „Sport Live Data“ bei sich auf dem Rechner öffneten. Denn bis zu diesem Zeitpunkt gab Sportradar nicht nur die Tore u. deren Zeitpunkte an, sondern auch die Torschützen, die verteilten gelben u. roten Karten sowie die Auswechslungen. Andere, von PAS unabhängige Quellen seien für nicht im TV übertragene Spiele stark begrenzt. Es sei realistisch, die erforderlichen Investitionen für das Sammeln von Daten in dem Umfang, wie von Sportradar bis zur Klageerwiderung veröffentlicht, als wesentlich zu betrachten, auch wenn in „Football Live“ deutlich mehr Daten enthalten waren. Anders sei aber für die Zeit nach der Klageerwiderung zu entscheiden. Denn die Tore u. deren Zeitpunkte seien nicht ausreichende Daten, um einen wesentlichen Teil der Datenbank darzustellen, selbst wenn Sportradar sie ausschließlich „Football Live“ entnommen hätte, was aber keinesfalls bewiesen gewesen sei. Ferner habe kein Beweis dafür vorgelegen, dass einzelne Endnutzer Live-Daten wiederholt u. systematisch entnommen hatten.<sup>1273</sup>

*c. Keine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit den Endnutzern*

Der High Court erläuterte, der Vorwurf der gemeinschaftlichen Schädigung beruhe darauf, dass Sportradar die relevanten Live-Daten auf ihren Servern in Österreich zur Verfügung stellten und deswegen kontrollierten, welche Live-Daten die Endnutzer abrufen konnten. Die Speicherung der Endnutzer von Live-Daten nicht im TV übertragener Spiele bis zum Zeitpunkt der Klageerwiderung stelle zweifellos eine Verletzung des Datenbankschutzrechts sui generis der Kläger an „Football Live“ dar. Allerdings haften Sportradar nicht hierfür gemeinschaftlich mit den Endnutzern. Das bloße Zugänglichmachen im Ausland von Mitteln, mit denen zukünftig andere vielleicht ein Recht verletzen, sei nicht ausreichend, um denjenigen, der diese Mittel zugänglich gemacht hat, als gemeinschaftlichen Schädiger einzustufen. Hierfür

---

1272 Rn. 71–73.

1273 Rn. 74–77.

sei mehr erforderlich. Die Annahme, Sportradar würde sich durch die Zugänglichmachung in Österreich die Datenentnahmen in England zu Eigen machen, sei unrealistisch.<sup>1274</sup>

#### d. Bejahung der gemeinschaftlichen Haftung von Stan James mit den Endnutzern

Der High Court vertrat die Ansicht, Stan James ermuntere durch die Verlinkung zu „Sport Live Data“ auf ihrer Website ihre Kunden direkt zur Nutzung dieses Services. Hierdurch binde sie die Kunden an sich. Diese Tatsachen seien ausreichend, um Stan James als gemeinschaftliche Schädigerin anzusehen. Stan James nehme nicht nur die Rolle eines Vermittlers ein, sondern offeriere mit dem Link eine Möglichkeit, die nicht wesentlich für ihr Angebot sei, und die sie indirekt dazu nutze, ihren Service zu verbreiten und zu verbessern. Deswegen mache sich Stan James die Rechtsverletzungen ihrer Kunden zu Eigen.<sup>1275</sup>

#### 4. Das Urteil des EuGH vom 18.10.2012

In diesem Urteil<sup>1276</sup> entschied der EuGH, dass eine öffentliche Zugänglichmachung eine Weiterverwendung i. S. d. Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 lit. b) Datenbank-Richtlinie ist. Diese öffentliche Zugänglichmachung findet nach diesem Urteil nicht nur in dem Mitgliedstaat statt, in dem sich der Webserver befindet, auf den der Nutzer die Daten hochgeladen hat, sondern auch in allen Mitgliedstaaten, für die Anhaltspunkte vorliegen, die den Schluss zulassen, dass die hochladende Person die Absicht verfolgte, dort Mitglieder der Öffentlichkeit gezielt anzusprechen. Dies zu beurteilen obläge dem vorlegenden Gericht.<sup>1277</sup> Nach diesem Urteil ist die internationale Zuständigkeit der englischen Gerichte auch für die Entscheidung über die unmittelbare Haftung von Sportradar zu bejahen.<sup>1278</sup> Nicht zu urteilen hatte der EuGH über die Frage, ob Datenbanken mit Live-Daten dem Datenbankschutzrecht sui generis unterfallen. Hiervon ging der vorlegende England and Wales Court of Appeal (Civil Division) als Prämisse aus.<sup>1279</sup>

Der EuGH führte in der Entscheidung aus, dass der Begriff „Weiterverwendung“ angesichts der in Art. 7 Abs. 2 lit. b) Datenbank-Richtlinie zur Definition dieses Begriffs verwendeten Begriffe sowie angesichts des Ziels des Schutzrechts sui generis

---

1274 Rn. 81.

1275 England and Wales High Court of Justice (Chancery Division), Urteil vom 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch.) – „*Football Dataco Limited et al. vs. Sportradar GmbH et al.*“, Rn. 82–84.

1276 Rechtssache C-173/11.

1277 Tenor, Rn. 48; *Reinholz*, K&R 2013, 171, 172f.; Diese Rechtsauffassung des EuGH entspricht der in Deutschland überwiegend vertretenen sog. Bogsch-Theorie, siehe *Röhl*, SpuRt 2012, 137, 140.

1278 *Röhl*, SpuRt 2012, 137, 140.

1279 Rn. 19; *Reinholz*, K&R 2013, 171, 172f.

im allgemeinen Kontext von Art. 7 weit zu verstehen ist, und sich auf jede vom Hersteller einer gem. Art. 7 geschützten Datenbank nicht erlaubte Handlung bezieht, die darin besteht, den Inhalt der Datenbank ganz oder teilweise in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Art und Umfang des angewandten Verfahrens seien irrelevant. Der Begriff umfasse somit auch Handlungen, die darin bestehen, dass eine Person mittels ihres Webservers an den Computer einer anderen Person auf deren Abruf Daten sendet, die zuvor dem Inhalt einer durch das Schutzrecht *sui generis* geschützten Datenbank entnommen wurden. Durch das Senden würden diese Daten einem Mitglied der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.<sup>1280</sup>

Der EuGH vertrat die Ansicht, dass eine Weiterverwendung, die mittels des Servers einer Webseite vorgenommen wird, durch eine Reihe aufeinanderfolgender Handlungen gekennzeichnet ist. Diese reichten von dem Zeitpunkt, zu dem die betreffenden Daten zwecks ihres Abrufs durch die Öffentlichkeit auf die Webseite gestellt werden, bis zur Übermittlung dieser Daten an die Mitglieder der Öffentlichkeit, und könnten im Gebiet verschiedener Mitgliedstaaten stattfinden. Zu berücksichtigen sei jedoch auch die weltweite Abrufbarkeit von Inhalten im Internet, die unabhängig davon sei, ob die hochladende Person Abrufe außerhalb ihres eigenen Sitzmitgliedstaates beabsichtigte, und die diese Person auch nicht beeinflussen könne. Daher reiche die bloße Zugänglichkeit von Daten auf einer Webseite in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht für die Anwendung von dessen Recht aus. Denn ansonsten unterlägen Webseiten und Daten ungerechtfertigter Weise immer schon dann dem Recht eines Mitgliedstaates, wenn sie dort zwar technisch zugänglich, aber offensichtlich an Personen außerhalb dieses Mitgliedstaates gerichtet sind. Die Verortung einer Weiterverwendungshandlung im Gebiet des Mitgliedstaates, in den die betreffenden Daten gesendet werden, hänge deswegen vom Vorliegen weiterer Anhaltspunkte ab, die den Schluss zulassen, dass die hochladende Person die Absicht verfolgte, Personen in diesem Mitgliedstaat gezielt anzusprechen. Die Auffassung, wonach nur das Recht des Staates anwendbar ist, in dem sich der Webserver befindet, gefährde die praktische Wirksamkeit des Schutzrechts *sui generis* sowie die Verwirklichung des hiermit verfolgten Ziels. Denn Datenbanknutzer könnten die Anwendbarkeit des Datenbankschutzrechts *sui generis* in diesem Fall ganz leicht dadurch umgehen, dass sie für den Upload Webserver in einem Drittstaat außerhalb der Union verwenden. Ferner sei es schwierig, den Serverstandort mit Sicherheit zu bestimmen.<sup>1281</sup>

---

1280 Rn. 20f.

1281 Rn. 33–46.



## 5. Das Urteil des England and Wales Court of Appeal (Civil Division) vom 06.02.2013

In diesem Urteil<sup>1282</sup>, das auf die Berufung der Kläger und der Beklagten gegen die für sie jeweils nachteiligen Urteilsaussprüche des High Court of Justice erging, bestätigte der Court of Appeal, dass Datenbanken mit Live-Daten von Sportveranstaltungen Schutz nach dem Datenbankschutzrecht sui generis aus Art. 7 der Datenbank-Richtlinie genießen. Er hob ferner das Urteil des High Court of Justice vom 08.05.2012 insoweit auf, als dieses eine Rechtsverletzung durch die Endnutzer für die Zeit nach der Klageerwiderung im Mai 2011 verneinte, und bejahte auch für diesen Zeitraum eine Rechtsverletzung durch die Endnutzer. Unter Verweis auf das Urteil des EuGH vom 18.10.2012 änderte der Court of Appeal außerdem das Urteil des High Court of Justice ab, soweit dieses eine gemeinschaftliche Haftung von Sportradar mit den Endnutzern verneinte, und stufte letztere als gemeinschaftliche Schädigerin zusammen mit den Endnutzern ein. Die Berufung von Stan James gegen die Verurteilung als gemeinschaftliche Schädigerin zusammen mit den Endnutzern sowie die Berufung von Sportradar gegen die Feststellung, dass „Football Live“ in den Schutzbereich des Datenbankschutzrechts sui generis fällt, wies der Court of Appeal ab.<sup>1283</sup> Im Übrigen verwies er die Sache zur Entscheidung über eine unmittelbare Haftung von Sportradar unter Bejahung der internationalen Zuständigkeit der englischen Gerichte auch hierfür zurück an den High Court of Justice.<sup>1284</sup>

### a. Bestätigung, dass „Football Live“ in den Schutzbereich von Art. 7 der Datenbank-Richtlinie fällt

Als erstes setzte sich der Court of Appeal in den Entscheidungsgründen ausführlich mit der Frage auseinander, ob der Datenbankschutz sui generis aus Art. 7 Datenbank-Richtlinie eingreift. Sportradar bestritt, dass „Football Live“ überhaupt eine Datenbank i. S. v. Art. 2 Abs. 1 Datenbank-Richtlinie ist. Art. 2 Abs. 1 Datenbank-Richtlinie sowie deren Erwägungsgründe (Nr. 13, 17, 45 und 46) widersprächen sich. Der Datenbankbegriff i. S. d. Datenbank-Richtlinie sei unklar, eine Vorlage an den EuGH zur Klärung sei erforderlich. Dies lehnte der Court of Appeal ab. Art. 2 Abs. 1 u. die Erwägungsgründe d. Datenbank-Richtlinie enthielten ein vollkommen klares Konzept, sie seien ein « acte claire ». Er nahm Bezug auf die Entscheidung des EuGH in Sachen Fixtures Marketing gegen OPAP, in der dieser den Datenbankbegriff klärte, und urteilte, dass „Football Live“ die in dieser Entscheidung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Es handele sich hierbei um eine Sammlung von Daten, die voneinander getrennt werden können, ohne dass der Wert ihres Inhalts dadurch beeinträchtigt wird, und eine Methode oder ein System beliebiger

---

1282 Az. [2013] EWCA Civ. 27.

1283 Rn. 106f.

1284 Rn. 16–18.

Art beinhaltet, mit der bzw. dem jeder der Bestandteile der Sammlung wiederzufinden ist.

Sportradar bestritt ferner, dass die Investitionen i. H. v. GBP 600.000,- in die Sammlung von vorbestehenden Daten flossen. Vielmehr erzeugten die Kläger diese Daten erst durch deren Speicherung auf einem Datenträger. Noch nicht auf einem materiellen Träger festgelegte Daten seien keine vorbestehenden Daten. Für den Fall dass das Gericht dies anders sieht, forderte Sportradar eine Vorlage an den EuGH.

Der Court of Appeal teilte diese Ansicht nicht. Dieser führte aus, die Live-Daten seien nach allgemeinem Verständnis vorbestehende Daten. Nur ein Metaphysiker würde behaupten, ein Tor sei noch nicht geschossen, bis der Analyst vor Ort seinem verarbeiteten Mitarbeiter am Telefon in der Datenzentrale mitgeteilt hat, dass es geschossen wurde. Ein Metaphysiker würde aber auch behaupten, eine Temperatur und ein Luftdruck an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit würden solange nicht existieren, bis sie jemand aufgezeichnet hat. Ihm wäre trotzdem sogar ohne Thermometer in einem türkischen Bad heiß. Der Court of Appeal war vollständig zuversichtlich, dass ein Wissenschaftler, der Messergebnisse aufzeichnet, äußerst überrascht wäre, wenn man ihm sagen würde, dass er diese Messergebnisse erzeugt. Der Wissenschaftler verträte die Ansicht, dass er nur die Aufzeichnung der vorbestehenden Messergebnisse erzeugt, dass er diese vorbestehenden Daten also lediglich festhält, und sie nicht erzeugt.

Außerdem würde der Schutzbereich zu sehr eingeengt, wenn nur bereits aufgezeichnete Daten als vorbestehende Daten gelten. Dann würden nämlich auch alle Datenbanken mit Daten von (wissenschaftlichen) Messungen oder ähnlichen Prozessen, die der Datenbankhersteller erstmals in einer Datenbank festhält, aus dem Schutzbereich der Datenbankschutzes sui generis rausfallen. Aber gerade auch diese Datenbanken sollten nach den Erwägungen des Richtliniengebers hierdurch geschützt werden. Es gäbe große Industrien, die davon abhängen, dass Datenbanken mit erstmals aufgezeichneten aber vorbestehenden Fakten von äußeren (naturwissenschaftlichen) Vorgängen dem Schutzbereich des sui generis Datenbankschutzes unterfallen. Dies bestätigten die Erwägungsgründe 7–13 und 39 der Datenbank-Richtlinie. Hiernach solle die Richtlinie einen Investitionsschutz für in allen Bereichen wertvolle Datenbanken von vorbestehenden Daten gewähren. Der Court of Appeal war überzeugt, dass der EuGH niemals den Datenbanken der Industrien den Schutz nach dem Datenbankschutzrecht sui generis versagen würde, nur weil die in ihnen enthaltenen vorbestehenden objektiven Daten hierin erstmals aufgezeichnet wurden. Die Summe i. H. v. 600.000,- GBP, die jährlich für den Betrieb von „Football Live“ erforderlich ist, rechtfertige eindeutig die Annahme einer wesentlichen Investition.<sup>1285</sup>

---

1285 Rn. 19–69.

*b. Bestätigung, dass für live im TV übertragene Spiele keine Rechtsverletzung vorlag*

Der Court of Appeal bestätigte das Urteil des High Court of Justice, soweit dieses eine Rechtsverletzung für live im TV übertragene Spiele ablehnte. Auch er vertrat die Ansicht, dass Sportradar hinreichend bewiesen habe, dass sie für diese Spiele die Live-Daten durch das Verfolgen dieser Spiele im TV generierte.<sup>1286</sup>

*c. Bejahung des Vorliegens einer Rechtsverletzung bei nicht live im TV oder Internet übertragenen Spielen sowohl für die Zeit vor der Klageerwiderung, als auch für die Zeit danach*

In Bezug auf nicht live im TV oder Internet übertragene Spiele ging der Court of Appeal ebenfalls davon aus, dass Sportradar die Beweislast dafür trug, dass sie hierbei keine oder nur einen unbedeutenden Anteil der Live-Daten direkt oder indirekt von „Football Live“ bezog. Dieser Beweislast hätte Sportradar nicht genügt. Das Gericht nahm daher an, dass Sportradar für diese Spiele die Live-Daten ganz oder zum überwiegenden Teil direkt oder indirekt von „Football Live“ entnahm.<sup>1287</sup>

Der Court of Appeal sah, anders als der High Court, für Live-Daten von nicht live im TV übertragenen Spielen sowohl für die Zeit vor der Klageerwiderung, als auch für die Zeit danach eine Verletzung des klägerischen Datenbankschutzrechts sui generis als gegeben an. Auch die Informationen über die Tore und deren Zeitpunkte stellten einen qualitativ wesentlichen Teil von „Football Live“ dar. Der Test, ob ein wesentlicher Teil der geschützten Datenbank entnommen worden ist, hänge nach der Entscheidung des EuGH vom 09.11.2004 in der Rechtssache 203/02 – „*The British Horse-racing Board Ltd. u. a. gegen William Hill Organization Ltd.*“ von dem Umfang der Investitionen in den entnommenen Teil ab. Auch wenn nur ein kleiner Teil entnommen worden ist, könne dieser ein qualitativ wesentlicher Teil sein, wenn er wesentliche Investitionen repräsentiert. Die Endkunden hätten sowohl in der Zeit vor der Klageerwiderung, als auch in der Zeit danach Live-Daten in einem Umfang entnommen, für den wesentliche Investitionen erforderlich gewesen seien. Auch die Torinformationen erforderten wesentliche Investitionen. Es seien dieselben Investitionen für das Sammeln der Tore und deren Zeitpunkte erforderlich gewesen, wie für das Sammeln der übrigen Live-Daten. Die Investitionen könnten nicht auf die einzelnen Live-Daten aufgespalten werden. Relevant seien die Investitionen, die tatsächlich in das Sammeln hiervon geflossen sind. Für das Sammeln der Torinformationen sei genauso ein Analyst vor Ort erforderlich gewesen, wie für das Sammeln der übrigen Live-Daten. Die Investitionen seien daher genauso in das Sammeln der Torinformationen geflossen, wie in das Sammeln der übrigen Live-Daten.<sup>1288</sup>

---

1286 Rn. 79.

1287 Rn. 79–81.

1288 Rn. 82–88.

*d. Haftung sowohl von Stan James, als auch von Sportradar gemeinschaftlich mit den Endkunden im Vereinigten Königreich als gemeinschaftliche Schädigerinnen*

Der Court of Appeal nahm Bezug auf das Urteil des EuGH vom 18.10.2012. Er führte aus, der EuGH habe entschieden, wenn das nationale Gericht feststellt, dass Sportradar auch Kunden im UK gezielt anspricht, was er so sähe, dass dann die Weiterverwendung auch dort stattfindet, und Sportradar möglicherweise wegen unmittelbarer Verletzung haftet. Unter Berücksichtigung dessen befände Sportradar sich in derselben Position, wie Stan James. Beide sprächen UK-Endkunden gezielt an: Stan James, um diese auf ihre Webseite aufmerksam zu machen und sie dort hin zu locken, Sportradar, um Stan James gegen Entgelt hierbei zu helfen. Beide handelten gemeinschaftlich. Wenn A eine Webseite mit rechtsverletzendem Material betreibe, das beim Aufruf der Webseite durch den Endnutzer unvermeidbar in dessen Arbeitsspeicher gespeichert werde, dann sei A ein gemeinschaftlicher Schädiger zusammen mit dem Endnutzer. Der Webseitenbetreiber verursache Rechtsverletzungen durch jeden einzelnen UK-Nutzer, der die Webseite ansteuere. Er beabsichtige mit dem Betrieb der Webseite diese Rechtsverletzungen im Vereinigten Königreich durch die dortigen Endnutzer. Dieser Fall sei nicht vergleichbar mit dem von bloßen Plattformprovidern wie bspw. eBay, deren Plattformen auch rechtmäßig genutzt werden können, und bei denen die Entscheidung, ob sie dort rechtsverletzendes Material einstellen, bei den Nutzern liegt. Die Endnutzer könnten „*Sport Live Data*“ nicht rechtmäßig nutzen. Jeder Aufruf sei zwangsläufig eine Rechtsverletzung. Für diese Rechtsverletzungen seien sowohl Stan James, als auch Sportradar verantwortlich.<sup>1289</sup>

## *6. Die Bedeutung des Falles*

Die Bedeutung der oben besprochenen Entscheidungen geht weit über den konkreten Fall und die Klärung der Frage, dass Datenbanken mit Live-Daten dem Datenbankschutzrecht sui generis des Art. 7 der Datenbank-Richtlinie unterfallen sowie wann eine Verletzung dieses Rechts vorliegt, hinaus. Die Entscheidung des EuGH bestätigt für die gesamte EU die in Deutschland für das Urheberrecht sowie die verwandten Schutzrechte, für die gemäß § 3 Abs. 4 Nr. 6 TMG das Herkunftslandprinzip des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 TMG nicht gilt, schon länger praktizierte und h. A. der Bogsch-Theorie.<sup>1290</sup> Hiernach haften Plattformbetreiber, die schutzrechtsverletzendes

---

1289 Rn. 89–101.

1290 § 3 TMG setzt Art. 3 der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Rechtsverkehr um. Dieser sieht in seinem Abs. 1 vor, dass für Webseiten grds. das Herkunftslandprinzip gilt, d. h. es ist im Rahmen des koordinierten Bereichs das Recht desjenigen Mitgliedstaates anwendbar, in dessen Territorium der Webseitenbetreiber seinen (Wohn-)Sitz hat. Gemäß Abs. 2 dürfen Mitgliedsstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft, wie bspw. Internetplattformen, aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken,

Material auf ihren Plattformen einstellen oder dort durch Dritte eingestelltes rechtsverletzendes Material wissentlich dulden (Hosting-Provider), nicht nur in ihrem Sitzstaat unmittelbar täterschaftlich für die öffentliche Zugänglichmachung, sondern auch in allen anderen Mitgliedstaaten, in denen sie gezielt Nutzer ansprechen (sog. Marktortprinzip). Sie haften nach der Entscheidung des EuGH sogar auch dann, wenn die Nutzer die Endkunden von Kunden der Plattformbetreiber sind, sofern diesen bekannt ist, dass ihre Kunden diese Endkunden ansprechen.<sup>1291</sup> Der EuGH stellte klar, dass die Webseitenbetreiber sich nicht durch die Wahl eines Serverstandorts außerhalb der EU der Anwendbarkeit des europäischen Rechts sowie der jeweiligen implementierenden mitgliedstaatlichen Rechtsakte auf ihre Webseiten entziehen können.

Die Haftung der Plattformbetreiber als mittelbare Täter für die Vervielfältigungen der Nutzer wegen der Beabsichtigung und Kontrolle über den Zugang zu den Plattformen sowie den dort enthaltenen Inhalten nach der Rechtsprechung der englischen Gerichte entspricht teilweise der Rechtslage in Deutschland, nämlich nur soweit dauerhafte Vervielfältigungen vorgenommen wurden. Gemäß der deutschen Rechtslage haften Plattformbetreiber für fremde Inhalte ab dem Zeitpunkt nicht mehr nur als Störer, sondern als mittelbare Täter bei Bejahung der Tatherrschaft, oder als Teilnehmer, sofern die Tatherrschaft verneint wird und rechtswidrige, das heißt nicht gerechtfertigte Handlungen der Nutzer vorliegen, an dem sie Kenntnis von den Rechtsverletzungen erhalten, und diese nicht unterbinden, sondern wissentlich dulden. Für eigene Inhalte haften sie von Anfang an nach den allgemeinen Gesetzen, mithin als Täter. Dies ergibt sich aus § 7 TMG. Ein öffentliches Zugänglichmachen geschützter Inhalte ohne Einwilligung des Rechteinhabers stellt in Deutschland immer eine Rechtsverletzung dar (§ 19a UrhG). § 44a UrhG enthält

---

die in den koordinierten Bereich fallen. In den koordinierten Bereich fallen gemäß Art. 2 lit. h der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr die Anforderungen an die Aufnahme der Tätigkeit der Erbringung eines Dienstes der Informationsgesellschaft, die Anforderungen an die Ausübung dieser Tätigkeit hinsichtlich Qualität u. Inhalt od. allgemeine Verhaltens- und Verantwortlichkeitsanforderungen unter Einschluss der Anforderungen an Werbung und Verträge. Damit umfasst der koordinierte Bereich den vollständig elektronisch ablaufenden Vertrieb von unkörperlichen Leistungen, wie bspw. im hier besprochenen Fall die Versorgung mit Sportdaten. (Weller, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 3 TMG Rn. 3) Bestimmte Bereiche nimmt Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr i. V. m. deren Anhang jedoch von dieser Grundregel der Geltung des Herkunftslandsprinzips aus, unter anderem die gewerblichen Schutzrechte, das Urheberrecht sowie bestimmte verwandte Schutzrechte, zu denen auch das Datenbankschutzrecht sui generis zählt. Für diese Bereiche statuiert der EuGH in der vorliegend besprochenen Entscheidung nun das Marktortprinzip, das auch die sog. Bogsch-Theorie im Bereich des Urheberrechts sowie der verwandten Schutzrechte bemüht.

1291 England and Wales Court of Appeal, Urteil vom 06.02.2013– [2013] EWCA Civ. 27, Rn. 97; Reinholz, K&R 2013, 171, 173.

eine Schranke für technisch notwendige vorübergehende Vervielfältigungen und § 53 UrhG für Privatkopien von nicht offensichtlich rechtswidrigen Quellen. Technisch notwendige vorübergehende Vervielfältigungen sowie Privatkopien stellen somit keine Rechtsverletzungen dar.

Eine Zurechnung der unmittelbaren Verletzung, die zur Bejahung der Tatherrschaft und somit zu einer Haftung als mittelbarer Täter führt, zu demjenigen, der nur mittelbar zur Verletzung beiträgt, erfolgt bei einer Steuerung und Veranlassung der unmittelbaren Verletzung durch den mittelbaren Verursacher.<sup>1292</sup> Eine Steuerung und Veranlassung der unmittelbaren Verletzung durch den mittelbaren Verursacher ist anzunehmen, wenn dieser zu der Urheberrechtsverletzung in organisatorischer und finanzieller Hinsicht maßgebliche Beiträge leistet. Ein Anhaltspunkt hierfür kann neben einem eigenen finanziellen Interesse auch ein Einfluss auf die konkreten Verletzungshandlungen sein.<sup>1293</sup> Der mittelbare Verletzer muss die Möglichkeit zur Verhinderung der Rechtsverletzung haben.<sup>1294</sup> Deswegen hat der BGH die Haftung eines Konzertveranstalters für selbstmitgebrachte, rechtswidrige weil rechtsverletzende Noten des (Gast-) Orchesters verneint.<sup>1295</sup> Keine Haftung trifft diejenigen, die nur untergeordnete Hilfstätigkeiten ohne eigene Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortung erbringen, wie bspw. Briefträger, Spediteure, Kartenverkäufer oder Platzanweiser.<sup>1296</sup> Eine Steuerung und Veranlassung der unmittelbaren Verletzung durch den mittelbaren Verursacher ist aber auch dann anzunehmen, wenn dieser einen Schutzgegenstand an einen eigenverantwortlich handelnden Benutzer liefert und dabei erkennt (Vorsatz) oder erkennen muss (Fahrlässigkeit), dass dieser Benutzer mit dem Schutzgegenstand eine das Schutzrecht verletzende Handlung vornehmen wird. Entscheidend ist, ob bei der Weitergabe der mittelbare Verletzer damit rechnen kann und muss, dass es bei einem bestimmungsgemäßen Gebrauch nach den mit dem Benutzer getroffenen Vereinbarungen vorhersehbar zu einem Rechtseingriff durch diesen kommen wird.<sup>1297</sup>

Sportradar hat in dem besprochenen Fall in organisatorischer und finanzieller Hinsicht maßgebliche Beiträge zu ggf. auch dauerhaften Vervielfältigungen

---

1292 Dreier, in Dreier/Schulze, UrhG, § 97 Rn. 23; Spindler, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 97 Rn. 16; v. Wolff, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 97 Rn. 14; Wild, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 97 Rn. 63;

1293 Lütje, in Möhring/Nicolini, UrhG, § 97 Rn. 24; Spindler, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 97 Rn. 16; v. Wolff, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 97 Rn. 18.

1294 Lütje, in Möhring/Nicolini, UrhG, § 97 Rn. 18.

1295 BGH GRUR 1972, 141, 142.

1296 Lütje, in Möhring/Nicolini, UrhG, § 97 Rn. 18; Spindler, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 97 Rn. 19; v. Wolff, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 97 Rn. 15; Wild, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 97 Rn. 76.

1297 LG Hamburg, ZUM 2004, 675; Lütje, in Möhring/Nicolini, UrhG, § 97 Rn. 31; Spindler, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 97 Rn. 17; v. Wolff, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 97 Rn. 19.

d. Nutzer geleistet. Sportradar hat den Zugang der Nutzer zu den Live-Daten kontrolliert, hatte die alleinige Herrschaft hierüber sowie ein erhebliches finanzielles Interesse daran, und wollte dies auch. Zumindest musste Sportradar bei Vertragsabschluss mit den Wettanbietern erkennen, dass diese die Live-Daten ihren Kunden zugänglich machen, u. spätestens diese Endnutzer dann ggf. dauerhafte Vervielfältigungen davon vornehmen. Deutsche Gerichte hätten daher Sportradar auch wegen Verletzung des Datenbankschutzrechts sui generis als unmittelbare Täter d. öffentlichen Zugänglichmachung sowie als mittelbare Täter dauerhafter Vervielfältigungen zur Unterlassung und Schadensersatz verurteilt, soweit nicht live im TV übertragene Partien betroffen waren. Denn Sportradar hätte sich nicht auf die Schranke d. § 53 UrhG berufen können, nachdem diese nur für Privatnutzer gilt, und § 44a UrhG bei dauerhaften Vervielfältigungen nicht einschlägig ist. Beide Normen greifen ferner nicht bei öffentlichen Zugänglichmachungen ein. Mehrere Verletzer haften gemäß §§ 830, 840 Abs. 1 BGB i. V. m. §§ 421ff. BGB als Gesamtschuldner. Dies gilt sowohl für gemeinschaftlich handelnde Mittäter, Täter u. Teilnehmer, als auch für lediglich nebeneinander Verantwortliche. Der Berechtigte kann sich ausuchen, gegen welchen der Gesamtschuldner er vorgeht.<sup>1298</sup>

Andererseits zeigt der Fall die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung von Datenbanken mit Live-Daten. Der europaweite Umsatz hiermit belief sich laut Schätzungen bereits im Jahr 2009 auf mindestens 50 Millionen EUR – Tendenz steil ansteigend.<sup>1299</sup> Für ihre Erstellung bedarf es eines erheblichen personellen, technischen und somit finanziellen Aufwands. Im Fußball kommen pro Spiel insgesamt ca. 10.000 Live-Daten zusammen, die in den Datenbanken verarbeitet werden müssen. In einer Saison akkumuliert sich das zu mehr als eine Millionen Daten. Ferner benötigt der Datenbankhersteller meist eine Lizenz des Sportveranstalters, die ebenfalls mit beachtlichen Kosten verbunden ist. In Deutschland stützen die Sportveranstalter die Erteilung der Genehmigung zur Erstellung der Datenbanken mit den Live-Daten auf das Hausrecht.<sup>1300</sup>

Die obigen Urteile bringen Rechtssicherheit für die Datenbankhersteller zur Vermarktung ihrer Datenbanken. Allerdings benötigen sie einen Markt, auf dem sie ihre Datenbanken vermarkten können. Neben den TV-Veranstaltern, die die Sportwettkämpfe übertragen, besteht dieser Markt hauptsächlich aus Sportwettenveranstaltern.<sup>1301</sup> Diese müssen ihr Angebot legal verbreiten dürfen, damit dieser Markt dauerhaft stabil bestehen kann. Außerdem belegt dieser Fall, dass der sui generis-Datenbankschutz nur bedingt geeignet ist, die kommerzielle Nutzung der

---

1298 Dreier, in Dreier/Schulze, UrhG, § 97 Rn. 24; Lütje, in Möhring/Nicolini, UrhG, § 97 Rn. 22; Spindler, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 97 Rn. 31f.; Vinck, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 81 Rn. 14; v. Wolff, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 97 Rn. 21; Wild, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 97 Rn. 67.

1299 Röhl, SpuRt 2012, 137.

1300 Röhl, SpuRt 2012, 137f.

1301 John, causa sport 2012, 207, 208; Röhl, SpuRt 2012, 137, 138.

Spieldaten durch andere Unternehmen zu unterbinden, da das sui generis-Datenbankrecht gerade kein Monopol an den Live-Daten eröffnet. Wettunternehmen oder deren Geschäftspartnern steht es frei, sich diese Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen wie TV-Liveübertragungen zu beschaffen. Selbst wenn wesentliche Teile aus der Live-Datenbank entnommen werden, ist der Beweis hierüber nur sehr schwer zu führen.<sup>1302</sup>

Keine Rechtssicherheit bringen die oben rezierten Urteile hinsichtlich der Rechtsgrundlage, auf der die Sportveranstalter die Erstellung der Datenbanken mit den Live-Daten lizenzieren können, und ob sie dies überhaupt können. In Fällen, in denen das Hausrecht nicht eingreift (bei allen Sportarten, die außerhalb eines umfriedeten Geländes stattfinden, wie bspw. Triathlons, Radrennen, Marathons und Segelregatten) sowie in Fällen, in denen die Informationen nicht vor Ort beschafft werden, bestünde nach derzeitiger Rechtslage in Deutschland keine Rechtsgrundlage, die den Sportveranstaltern eine Lizenzierung erlauben und somit die Teilhabe an den generierten Umsätzen ermöglichen würde. Dies zeigt ein Urteil des LG Berlin<sup>1303</sup>, in dem dieses eine Klage des Veranstalters einer Schach-WM gegen ein Schach-Portal, das diese WM auf „digitalen Schachbrettern“ übertrug, abwies. Das beklagte Portal stellte die real gespielten Schachzüge auf seinem Portal virtuell Zug um Zug nach, und machte damit den tatsächlichen Spielverlauf für die Nutzer nachvollziehbar. Das Gericht lehnte urheberrechtliche, wettbewerbsrechtliche und zivilrechtliche Ansprüche ebenso ab, wie Ansprüche aus dem Hausrecht. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Daten unmittelbar aus dem Veranstaltungsraum kamen.<sup>1304</sup>

#### **IV. Kein Schutz durch das Leistungsschutzrecht von Veranstaltern gemäß § 81 Urhebergesetz**

Sportveranstaltern steht das Leistungsschutzrecht aus § 81 UrhG nicht zu,<sup>1305</sup> weder direkt, noch analog.

---

1302 *John*, causa sport 2012, 207, 211.

1303 Urteil des LG Berlin vom 29.03.2011 – Az. 16 O 270/10 – „Übertragung von Schachwettbewerben mittels digitale Schachbretter“, SpuRt 2011, 166ff.

1304 *Röhl*, SpuRt 2011, 147, 148ff.

1305 BGH, Beschluss vom 14.03.1990 – KVR 4/88 – „Sportübertragungen“, NJW 1990, 2815, 2817; BGH, Urteil vom 28.10.2010 – I ZR 60/09 – „Hartplatzhelden.de“, GRUR 2011, 436, 437, Rn 21; *Dreier*, in *Dreier/Schulze*, UrhG, § 81 Rn. 3; *Röhl*, SpuRt 2011, 147; *Stang*, in *BeckOK UrhG*, § 81 Rn. 4, 9; *Vogel*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, § 81 Rn. 16; *Wiebe*, in *Spindler/Schuster*, Recht der elektronischen Medien, § 81 UrhG Rn. 1; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181.



## 1. Keine Direkte Anwendbarkeit

In den Schutzbereich dieses Leistungsschutzrechts fallen ausschließlich die Veranstalter von Darbietungen ausübender Künstler i. S. d. § 73 UrhG.<sup>1306</sup> Sportveranstalter veranstalten aber keine Darbietungen ausübender Künstler, sondern Darbietungen von Sportlern. Sportler sind keine ausübenden Künstler i. S. d. § 73 UrhG.<sup>1307</sup> Ausübender Künstler ist gem. § 73 UrhG nur, wer ein urheberrechtlich schutzfähiges Werk i. S. v. § 2 UrhG darbietet oder an einer solchen Darbietung mitwirkt, folglich wer ein nach dem UrhG geschütztes oder schutzfähiges Werk eines Urhebers (mit-)interpretiert.<sup>1308</sup> Sportler interpretieren kein nach dem UrhG geschütztes oder schutzfähiges Werk. Sportwettkämpfe sind keine urheberrechtlich schutzfähigen Werke.<sup>1309</sup>

Nach dem UrhG schutzfähige Werke sind persönliche geistige Schöpfungen, s.o. Persönliche geistige Schöpfungen sind individuelle Leistungen, in denen bestimmte Gedanken oder Gefühle des Urhebers zum Ausdruck kommen, denen dieser eine bestimmte Form verliehen hat, die das Werk für die menschlichen Sinne wahrnehmbar macht. Diese Konkretisierung des geistigen Inhalts in einer bestimmten für die menschlichen Sinne wahrnehmbaren Form ist für den Urheberrechtsschutz unabdingbare Voraussetzung.<sup>1310</sup> Gedanken, Ideen, Erkenntnisse, Informationen, Methoden und Konzepte, die noch nicht in einer bestimmten Form konkretisiert sind, genießen noch keinen Urheberrechtsschutz, sondern sind gemeinfrei und dürfen nicht monopolisiert werden.<sup>1311</sup> Sportler versuchen zwar, einem von ihnen und ihren Trainern vorher entwickelten Konzept zu folgen. Diese Konzepte sind aber bis zum Wettkampf noch nicht materialisiert.

Auch im Wettkampf lassen diese Konzepte sich nur in den seltensten Fällen zu 100% realisieren. Der Verlauf eines sportlichen Wettkampfs lässt sich nicht planen. Er hängt von vielen Umständen ab wie bspw. den äußeren Witterungsbedingungen,

---

1306 *Büscher*, in Wandtke/Bullinger, Urheberrecht, § 81 Rn. 4; *Dreier*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 81 Rn. 3; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 39 Rn. 1; *Stang*, in BeckOK UrhG, § 81 UrhG Rn. 9; *Wiebe*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 81 UrhG Rn. 1.

1307 *Heermann*, GRUR 2012, 791, 792; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 748f.

1308 *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 662.

1309 EuGH, Urteil vom 04. 10. 2011, verbundene Rechtssachen C-403 und C-429/08, Rn. 98; *Fesenmair*, NJOZ 2009, 3673, 4677; *Heermann*, GRUR 2012, 791, 792; *Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 295; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 748f.; *Thaler*, causa sport 2008, 160, 165.

1310 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 52f.; *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 2 Rn. 20; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 187; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 13; *Wiebe*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 2 UrhG, Rn. 9.

1311 *Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, § 2 Rn. 20; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 194; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 36ff.

der Technik, der Tagesform der Sportler sowie der Stärke und Taktik des Gegners. Darum hängt ihr Verlauf nie ausschließlich vom Willen bestimmter Personen ab, wie bspw. der Trainer und Sportler, sondern es bedarf auch immer eines „Quäntchens Glück“, das sich der Steuerbarkeit durch die Beteiligten entzieht. Leistungsergebnisse und deren Entstehungsprozesse, die nicht zu 100% vom Willen einer oder mehrerer Personen abhängen, nicht von diesen gesteuert werden können, genießen aber keinen Urheberrechtsschutz, weil dann von einer persönlichen Schöpfung keine Rede mehr sein kann.<sup>1312</sup> Ferner unterliegt der Ablauf von Sportwettkämpfen Spielregeln, die für eine künstlerische Freiheit i. S. d. Urheberrechts keinen Raum lassen. Dies gilt insbes. für Fußballspiele.<sup>1313</sup>

## 2. Keine Analoge Anwendbarkeit

Eine analoge Anwendung des § 81 UrhG scheidet ebenfalls aus.<sup>1314</sup> Eine solche widerspräche der Systematik des UrhG, das nur urheberrechtsschutzfähige Leistungen und solche, die diese vermitteln oder damit in Zusammenhang stehen, schützt.<sup>1315</sup> Sportveranstalter vermitteln aber, wie gerade gesehen, keine urheberrechtsschutzfähigen Leistungen und stehen nicht damit in Zusammenhang. Eine analoge Anwendung des § 81 UrhG auf sie widerspräche somit der kulturwirtschaftlichen Zweckbestimmung des UrhG. Außerdem besteht schon keine planwidrige Regelungslücke,<sup>1316</sup> und man müsste eine sehr lange Schutzdauer von gem. § 82 S. 2 UrhG 25 Jahren nach dem Erscheinen der Bild- und Tonträger oder deren erstmaliger rechtmäßiger Benutzung in Kauf nehmen.<sup>1317</sup> Das erscheint bei Sportveranstaltungen nicht angemessen, da der Hauptwert der medialen Rechte in der Live-Berichterstattung über das Ereignis liegt, und die sekundäre audiovisuelle Verwertung nur eine untergeordnete Rolle spielt.

---

1312 *Ahlberg*, in BeckOK UrhG, § 2 Rn. 54; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 184; *Schulze*, in Dreier/Schulze, UrhG, § 2 Rn. 8; *Wiebe*, in Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 2 UrhG, Rn. 4.

1313 EuGH, Urteil vom 04. 10. 2011, verbundene Rechtssachen C-403 und C-429/08, Rn. 98.

1314 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391; *Loewenheim*, in Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts, § 39 Rn. 1; *Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 299; *Röhl*, SpuRt 2011, 147; *Stang*, in BeckOK UrhG, § 81 Rn. 4.

1315 *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 2; *Schricker/Loewenheim*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, Einleitung Rn. 37.

1316 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436 Rn. 21 – „Hartplatzhelden“; *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391; *Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 299; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Pötters*, in: Juraexamen.info, Beitrag vom 21.10.2011.

1317 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391f.

## **B. Kein wettbewerbsrechtlicher Schutz und kein Schutz durch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb**

Auch aus dem Wettbewerbsrecht sowie dem Rahmenrecht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, ergibt sich kein Anspruch der Sportveranstalter gegen die Wettanbieter auf Zahlung einer Lizenzgebühr für die Verwendung der Spielpläne.

### **I. Kein wettbewerbsrechtlicher Schutz**

Weder die Voraussetzungen für Ansprüche aus dem ergänzenden mittelbaren Leistungsschutz gemäß §§ 3, 4 Nr. 3 UWG n. F., noch aus einer gezielten Behinderung nach §§ 3, 4 Nr. 4 UWG n. F., noch aus einem unmittelbaren Leistungsschutz unmittelbar aus § 3 UWG sind erfüllt.

#### *1. Kein Eingreifen des ergänzenden mittelbaren Leistungsschutzes nach § 3 Abs. 1, 4 Nr. 3 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*

Der ergänzende mittelbare Leistungsschutz nach §§ 3 Abs. 1, 4 Nr. 3 UWG n. F. greift nicht ein, weil die Sportwettenanbieter keine Mitbewerber der Sportveranstalter sind. Weder ist eine Nachahmung gegeben, noch liegen zusätzliche, die Unlauterkeit begründenden Umstände i. S. v. § 4 Nr. 3 lit. a)-c) UWG n. F. vor.

##### *a. Keine Mitbewerbereigenschaft*

Die Sportveranstalter und die Wettanbieter sind schon keine Mitbewerber i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 3 UWG. Denn zwischen ihnen besteht kein konkretes Wettbewerbsverhältnis. An das Vorliegen eines konkreten Wettbewerbsverhältnisses sind im Interesse eines wirksamen wettbewerbsrechtlichen Individualschutzes keine hohen Anforderungen zu stellen. Die Parteien müssen weder in derselben Branche, noch auf derselben Wirtschaftsstufe tätig sein. Es reicht aus, wenn beide Parteien gleiche oder gleichartige Waren oder Dienstleistungen innerhalb desselben Endverbraucherkreises abzusetzen versuchen, und der Absatz des Handelnden den Absatz des anderen Unternehmens daher behindern oder stören kann.<sup>1318</sup>

Zwar versuchen sowohl die Sportveranstalter, als auch die Wettanbieter ihre Dienstleistungen innerhalb desselben Endverbraucherkreises abzusetzen, nämlich an alle Endnutzer. Allerdings bieten sie keine gleichen oder gleichartigen Waren oder Dienstleistungen an. Die von ihnen angebotenen Hauptprodukte sind aus der Sicht des Durchschnittsverbrauchers nicht austauschbar. Das Hauptprodukt

---

1318 BGH, Urteil vom 24.06.2004, ZUM 2004, 751, 753 – „*Werbeblocker*“; Köhler, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 2 Rn. 95, 96ff., *Sambuc*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 2 Rn. 125ff.; 102; *Sosnitza*, in Ohly/Sosnitza, UWG, § 2 Rn. 54ff.

der Sportveranstalter sind die von ihnen veranstalteten Sportereignisse. Die Wettkampfpäne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie die Tabellen (nachfolgend gemeinschaftlich als „*Sport-Datenbanken*“ bezeichnet) entstehenden im Rahmen der Organisation und Durchführung der Sportveranstaltungen als hierfür zwingend erforderliche Nebenprodukte. Diese Nebenprodukte stellen die Sportveranstalter bisher der Öffentlichkeit als Printausgaben sowie online im world wide web ohne jegliche Beschränkung unentgeltlich zur Verfügung.<sup>1319</sup> Den Sportveranstaltern ist es sowohl nach dem GlüStV 2012, als auch nach dem GlüG SH verboten, Sportwetten auf die von ihnen veranstalteten Sportereignisse anzubieten. Das Hauptprodukt der Sportwettenveranstalter sind die Sportwetten. Die Sportereignisse sowie die Sport-Datenbanken hierfür sind ein unabdingbares Ausgangsprodukt für die Veranstaltung dieser Sportwetten, die ein zusätzliches Angebot hierzu darstellen. Ohne die Sportereignisse und die Sport-Datenbanken hierfür könnten die Wettanbieter keine Sportwetten hierauf anbieten. Der Absatz der Sportwetten kann den Absatz der Sportereignisse nicht behindern oder stören. Der Absatz der Sportereignisse ist völlig unabhängig von dem Absatz der Sportwetten. Die Wettanbieter nehmen den Sportveranstaltern keine Zuschauer weg. Sie bieten den Zuschauern der Sportereignisse eine zusätzliche Dienstleistung an, die diese zusätzlich zum Genuss der Sportereignisse wahrnehmen können. Zuschauer, die das Sportwettenangebot annehmen, werden auf jeden Fall auch das Sportereignis anschauen. Denn sie wollen wissen, ob sie richtig gewettet haben. Weder die Sportveranstalter, noch die Sportwettenanbieter können die Sport-Datenbanken alleine ohne ihre Hauptprodukte am Markt absetzen, sondern nur zusammen mit ihren Hauptprodukten, so dass es für die Beurteilung der Mitbewerbergemeinschaft alleine auf den Vertrieb der Hauptprodukte ankommt.

#### *b. Keine Nachahmung im Sinne des § 4 Nr. 3*

Selbst wenn man annimmt, dass die Sportveranstalter und Sportwettenanbieter Mitbewerber i. S. d. §§ 8 Abs. 3 Nr. 1, 2 Abs. 1 Nr. 3 UWG sind, findet bei dem Angebot der Sportwetten keine Nachahmung der Sportereignisse und der Sport-Datenbanken hierfür i. S. d. § 4 Nr. 3 UWG n. F. statt.<sup>1320</sup> Eine Nachahmung ist eine nachschaffende (wenn auch nicht identische) Übernahme der fremden Leistung in die eigene Leistung, und die Präsentation dieser Leistung als eigene im Rahmen des eigenen Produkts. Das Produkt d. Nachschaffenden muss mit dem Originalprodukt übereinstimmen od. diesem zumind. so ähnlich sein, dass es sich in ihm wiedererkennen lässt.<sup>1321</sup> Keine Nachahmung i. S. d. § 4 Nr. 3 UWG n. F. liegt hingegen vor, wenn das Leistungsergebnis eines anderen unmittelbar unverändert

---

1319 *Heermann*, causa sport 2010, 227, 229f.

1320 *Heermann*, causa sport 2010, 227, 233; *ders.*, SpuRt 2013, 56, 58.

1321 *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 4 Rn. 3.34f.; *Ohly*, in *Ohly/Sosnitza*, UWG, § 4 Rn. 3/45ff.; *Sambuc*, in *Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig*, UWG, § 4 Nr. 3 Rn. 36.

übernommen und ausgenutzt wird, um eine eigene, daran anschließende Verwertung vorzunehmen. Dies wenn die Endnutzer die Erstleistung sowie die daran anschließende, diese unverändert ausnutzende Verwertung als voneinander unabhängige Angebote erkennen, und beide Angebote den unterschiedlichen jeweils erbringenden Unternehmen zuordnen. In diesem Fall liegt keine nachschaffende Übernahme vor, sondern eine unmittelbare Übernahme eines Leistungsergebnisses. Hierbei baut der Wettbewerber seine eigene Leistung auf der Vorleistung eines anderen auf.<sup>1322</sup>

Letztere Konstellation ist vorliegend gegeben: Die Sportereignisse sowie die Sport-Datenbanken hierfür sind ein unabdingbares Ausgangsprodukt für die Sportwetten, die ein zusätzliches, daran anschließendes Angebot darstellen. Die Sportwettenanbieter präsentieren die Sport-Datenbanken nicht als eigenes Produkt, sondern verwerten diese unverändert, als Fremdleistung gekennzeichnet, für ihr eigenes Sportwettenangebot. Die Verbraucher erkennen die Sportereignisse sowie die Sport-Datenbanken hierfür einerseits, und die Sportwetten andererseits, als zwei voneinander unabhängige Leistungen unterschiedlicher Unternehmen. Die Verbraucher vertrauen auf die Lauterkeit und Manipulationsfreiheit der Sportereignisse. Deswegen ist es für sie selbstverständlich, dass die Sportveranstalter nichts mit den Sportwettenanbietern zu tun haben, sondern letztere völlig unabhängig von den Sportveranstaltern agieren. Für die Verbraucher ist völlig klar, dass die Sport-Datenbanken nicht von den Sportwettenanbietern stammen, sondern diese die Sport-Datenbanken der Sportveranstalter zum Vertrieb ihrer eigenen Leistung unmittelbar übernehmen und ausnutzen.

### *c. Kein die Unlauterkeit begründender Umstand*

Selbst wenn man eine Nachahmung annimmt, führt dieser Umstand nicht alleine zur Unlauterkeit. Es gilt der Grundsatz der Nachahmungsfreiheit. Deshalb ist eine Nachahmung nur dann unlauter, wenn zusätzliche, die Unlauterkeit begründende Umstände hinzutreten. Solche Umstände sind in § 4 Nr. 3 lit. a)-c) UWG n. F. – allerdings

---

1322 BGH, Urteil vom 31.05.1960, GRUR 1960, 614, 617 – „Figaros Hochzeit“; ders., Beschluss vom 27.02.1962, GRUR 1962, 470, 475 – „AKT“; ders., Urteil vom 24.05.1963, GRUR 1963, 575, 576 – „Vortragsabend“; ders., Urteil vom 13.10.1965, GRUR 1966, 503, 506f. – „Apfel-Madonna“; ders., Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 437 Rn. 17 – „Hartplatzhelden.de“; OLG Köln, Urteil vom 08.10.2004, GRUR-RR 2005, 228, 229 – „Gleichzeitige Nutzung von Internet und Fernsehprogramm mittels Set-Top-Box“; Feldmann/Höppner, K&R 2008, 421, 424; Heermann, SpuRt 2013, 56, 58; Köhler, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 4 Rn. 3.34f.; Körber/Ess, WRP 2011, 697, 700; Maume, MMR 2008, 797.

nicht abschließend – aufgezählt.<sup>1323</sup> Dies entspricht ständiger Rechtsprechung.<sup>1324</sup> Vorliegend in Frage kommt davon nur der Unlauterkeitsgrund der Rufausbeutung. Hierfür ist allerdings ein Imagetransfer des Images der fremden Leistung auf die eigene erforderlich.<sup>1325</sup> Es findet aber kein Imagetransfer von den Sportereignissen sowie den Sport-Datenbanken hierfür auf die Sportwetten statt. Natürlich veranstalten die Sportwettenveranstalter ihre Sportwetten nur auf attraktive Sportereignisse, und versuchen vom guten Ruf dieser Sportereignisse zu profitieren. Die Verbraucher übertragen aber nicht uneingeschränkt die Wertschätzung für die Sportereignisse sowie für die Sport-Datenbanken auf die Sportwetten, weil für sie selbstverständlich ist, dass diese von zwei unabhängigen Anbietern erbracht werden.<sup>1326</sup> Auch weitere, die Unlauterkeit begründende Umstände sind nicht ersichtlich.

## 2. Kein Vorliegen einer gezielten Behinderung nach § 4 Nr. 4 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb neue Fassung

Es liegt ferner keine gezielte Behinderung i. S. d. § 4 Nr. 4 UWG n. F. vor. Eine bloße Beeinträchtigung der Entfaltungsmöglichkeiten eines anderen Anbieters reicht für die Annahme einer unlauteren gezielten Behinderung nicht aus. Das UWG schützt nicht vor Konkurrenz.<sup>1327</sup> Eine unlautere gezielte Behinderung ist nur dann

---

1323 *Feldmann/Höppner*, K&R 2008, 421, 424; *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 4 Rn. 3.4a, 3.63; *Körber/Ess*, WRP 2011, 697, 699; *Maume*, MMR 2008, 797, 799; *Ohly*, in *Ohly/Sosnitzka*, UWG, § 4 Rn. 3/2f., 3/51; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 490; RegE UWG 2004, BT-Drucks. 15/1487, 18.

1324 BGH, Urteil vom 11.01.2007, GRUR 2007, 795, 799 – „*Handtaschen*“; *ders.*, Urteil vom 26.06.2008, GRUR 2008, 1115, 118 – „*Nachahmung von Büromöbeln, ICON*“; *ders.*, Urteil vom 01.12.2010, GRUR 2011, 134, 140 Rn. 66 – „*Perlentaucher*“.

1325 BGH, Urteil vom 28.20.2010, GRUR 2011, 436, 437 Rn. 18 – „*Hartplatzhelden.de*“; *Feldmann/Höppner*, K&R 2008, 421, 424; *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 4 Rn. 4.13; *Körber/Ess*, WRP 2011, 697, 700f.; *Ohly*, GRUR 2011, 439f.; *ders.*, GRUR 2010, 487, 490; *ders.*, in *Ohly/Sosnitzka*, UWG, § 4 Rn. 3/67; *Sambuc*, in *Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig*, UWG, § 4 Nr. 3 Rn. 157; *Summerer/Blask*, SpuRt 2005, 50, 53.

1326 A. A. *Summerer/Blask*, SpuRt 2005, 53f., der im Ergebnis allerdings argumentiert, die Sportdatenbanken würden sich bestens zur Lizenzierung eignen, und weil dies der Fall ist, würde der Wettbewerb missbräuchlich abgeschöpft, solange keine Lizenz eingeholt wird. Aber dass sich ein Gegenstand zur Lizenzierung eignet führt noch lange nicht dazu, dass er auch lizenzierungspflichtig ist, und dass eine lizenzlose Übernahme automatisch eine unlautere Rufausbeutung darstellt. Die Fragen der Mitbewerbergemeinschaft sowie des Vorliegens einer Nachahmung prüfen *Summerer/Blask* in ihrem Beitrag gar nicht erst.

1327 BGH, Urteil vom 11.01.2007, GRUR 2007, 800, 802 Rn. 22f. – „*Außendienstmitarbeiter*“; *Feldmann/Höppner*, K&R 2008, 421, 424; *Hasselblatt*, in *Gloy/Loschelder/Erdmann*, Wettbewerbsrecht, § 57 Rn. 4f.; *Heermann*, *causa sport* 2010, 227, 233; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181.

anzunehmen, wenn bei einer Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalles die Maßnahme in erster Linie nicht auf die Förderung des eigenen Absatzes, sondern auf die Beeinträchtigung der fremden wettbewerblichen Entfaltung gerichtet ist oder, wenn der beeinträchtigte Anbieter seine Leistung durch eigene Anstrengungen am Markt nicht mehr in angemessener Weise zur Geltung bringen kann.<sup>1328</sup> Beides ist bei dem Sportwettenangebot abzulehnen. Die Verwertung der Sport-Datenbanken im Rahmen der Sportwetten erfolgt ausschließlich zur Förderung des eigenen Absatzes der Sportwettenanbieter, und nicht (in erster Linie) zur Behinderung des Absatzes der Sportveranstalter. Die Sportveranstaltungen sind für die Sportwettenanbieter essentiell. Sie werden es schon zur Sicherung der eigenen Existenz tunlichst unterlassen, an dem Ast zu sägen, auf dem sie sitzen.<sup>1329</sup> Auch ist nicht ersichtlich, warum die Sportveranstalter die von ihnen veranstalteten Sportereignisse sowie die Sport-Datenbanken als Nebenprodukte hierzu nicht mehr durch eigene Anstrengungen am Markt in angemessener Weise zur Geltung bringen können sollten. Der Absatz der Sport-Datenbanken hängt vom Absatz der Sportveranstaltungen ab. Die Nutzung der Sport-Datenbanken im Rahmen der Sportwetten hat aber auf die Veranstaltung der Sportereignisse und deren Absatz keinerlei Einfluss.

### 3. *Kein Eingreifen eines unmittelbaren Leistungsschutzes gemäß § 3 Abs. 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*

Ein unmittelbarer Leistungsschutz gemäß § 3 Abs. 1 UWG ist ebenfalls zu verneinen, weil die Gewährung eines solchen die urheberrechtlichen Wertungen unterlaufen würde, keine Gefahr eines Marktversagens durch eine Verdrängung der Sportveranstalter vom Sportmarkt besteht, und die Sportveranstalter außerdem selber technische und vertragsrechtliche Möglichkeiten zum Schutz ihrer Datenbanken ergreifen können.

#### a. *Die Entwicklung der Rechtsprechung zum unmittelbaren Leistungsschutz bis zur Reform 2004 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb*

1910 bejahte das Reichsgericht in seiner „Schallplatten“ – Entscheidung einen unmittelbaren Leistungsschutz für Schallplatten mit der Erwägung, dass derjenige, der vorher aufwendig produzierte Schallplatten mittels eines kostengünstigen technischen Verfahrens kopiert, sich erhebliche Kosten und Mühen für die erstmalige

---

1328 BGH, Urteil vom 11.01.2007, GRUR 2007, 800, 802 Rn. 22f. – „Außendienstmitarbeiter“; LG Frankfurt/Main, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2-06 O 288/06, MMR 2006, 766, 767; *Hasselblatt*, in Gloy/Loschelder/Erdmann, Wettbewerbsrecht, § 57 Rn. 5; *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, § 4 Rn. 4.7; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Ohly*, in Ohly/Sosnitza, UWG, § 4 Rn. 4/9.

1329 *Heermann*, causa sport 2010, 227, 233; a. A.: *Summerer/Blask*, SpuRt 2005, 50 52.

Entwicklung der Schallplatten spare, und durch die hierdurch bedingte billigere Konkurrenz das Ursprungsunternehmen um die Früchte seiner Arbeit bringe.<sup>1330</sup>

Der BGH verneinte zunächst 1958 in seiner Entscheidung „*Box-Programmheft*“ einen unmittelbaren Leistungsschutz. Er urteilte, dass Konkurrenz hingenommen werden muss. Auch der Umstand, dass die vom Beklagten erbrachte Leistung erst durch die unmittelbar ausgenutzte Vorleistung des Klägers ermöglicht wurde, führe nicht zu einer Unlauterkeit. Erst die vom BGH bejahte Herkunftstäuschung führte in diesem Fall zu einer Unlauterkeit des Vorgehens der Beklagten.<sup>1331</sup>

In den 60er Jahren führte der BGH dann allerdings unter Bezugnahme auf das „*Schallplatten*“ – Urteil des RG dessen Rechtsprechung fort. In seinem Urteil „*Figaros Hochzeit*“ bejahte der BGH einen unmittelbaren Leistungsschutz für das Leistungsergebnis von ausübenden Künstlern (im konkreten Fall für Musiker eines Opernorchesters).<sup>1332</sup> In seiner Entscheidung „*AKI*“ gewährte der BGH einen unmittelbaren Leistungsschutz für Rundfunkprogramme.<sup>1333</sup> In seiner Entscheidung „*Vortragsabend*“ führte der BGH einen unmittelbaren Leistungsschutz für Vorträge eines Kabarettisten ein.<sup>1334</sup> Zum Zeitpunkt dieser Entscheidungen gab es keinen Leistungsschutz für verwandte Schutzrechte nach dem UrhG, der erst mit der Reform 1965 eingeführt wurde. Der BGH maß dem UWG diesbezüglich eine „Schrittmacherfunktion“ bei. In diesen drei Entscheidungen führte er zwar aus, dass es kein Recht auf Beteiligung an allen Auswertungen eines Leistungsergebnisses gebe. Die Ausnutzung einer mit Mühe und Kosten erbrachten Leistung durch einen anderen stelle aber eine unsittliche Handlung i. S. v. § 1 UWG a. F. dar, ohne dass es des Nachweises besonderer, die Unsittlichkeit begründender Umstände bedürfe, wenn die Leistung nicht lediglich nachgeahmt, sondern unmittelbar ausgenutzt wurde.<sup>1335</sup> Die letzte Entscheidung, in der der BGH eine „Schrittmacherfunktion“ des UWG annahm, war die *Dongle* – Entscheidung 1996. Hierin gewährte er einen unmittelbaren Leistungsschutz ohne jegliche Einschränkung zugunsten von technischen Schutzmaßnahmen.<sup>1336</sup> Die §§ 95aff. UrhG bestanden zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Analog zu dieser Rspr. zu den mittlerweile bestehenden, dem Urheberrecht verwandten Leistungsschutzrechten gewährte der BGH in seiner Entscheidung „*Modeneuheiten*“<sup>1337</sup> Schutz für in einer bestimmten Modesaison neue, wettbewerblich und ästhetisch eigenartige Modeerzeugnisse vor einer (nahezu) identischen Übernahme während der betreffenden Modesaison. Der BGH argumentierte, die Gestaltung von Modeneuheiten, die über den Durchschnitt herausragen, erfordere

---

1330 RGZ 73, 294.

1331 BGH, Urteil vom 22.04.1958, GRUR 1958, 549, 551 – „*Box-Programmhefte*“.

1332 BGH, Urteil vom 31.05.1960, GRUR 1960, 614, 616f. – „*Figaros Hochzeit*“.

1333 BGH, Beschluss vom 27.02.1962, GRUR 1962, 470, 475f. – „*AKI*“.

1334 BGH, Urteil vom 24.05.1963, GRUR 1963, 575, 576 – „*Vortragsabend*“.

1335 *Kleine*, GRUR 1963, 578.

1336 BGH, Urteil vom 09.11.1995, CR 1996, 79, 80 – „*Dongle-Umgehung*“, m. Anm. *Lehmann* S. 81.

1337 BGH, Urteil vom 19.01.1973, NJW 1973, 800ff. – „*Modeneuheiten*“.



einen überdurchschnittlichen Kosten-, Arbeits- und Zeitaufwand. Ein Unternehmer, der diesen Aufwand tätigt, könne erwarten, dass die geschaffenen Modeneuheiten zumindest in der Saison, in der sie erstmals auf den Markt kommen, nicht übernommen werden. Der wettbewerbliche Vorsprung gebühre demjenigen, auf dessen Initiative das Muster zurückgeht. Dieser würde um die Früchte seiner Arbeit gebracht, wenn die Mitbewerber die in der betreffenden Saison neuen, wettbewerblich und ästhetisch eigenartigen Muster noch in der gleichen Saison (nahezu) identisch übernehmen. Dies verstieße gegen die Regeln des lautereren Wettbewerbs.

Mit dieser Rechtsprechung führte der BGH einen unmittelbaren Leistungsschutz für Modeerzeugnisse ein, der nicht von weiteren, die Unlauterkeit begründenden Umständen wie bspw. einer Herkunftstäuschung abhängig war.<sup>1338</sup> Wegen der Schnellebigkeit der Modebranche, in der Investitionen i. d. R. nur in derselben Saison amortisiert werden können, nahm der BGH eine entsprechende zeitliche Begrenzung vor. Er führte diese Rspr. in seiner Entscheidung „*Hemdblusenkleid*“<sup>1339</sup> sowie zuletzt in seiner Entscheidung „*Trachtenjanker*“<sup>1340</sup> fort und entwickelte sie insbes. hinsichtlich der Schutzdauer bei Konfektionsware weiter. Als diese Entscheidungen ergingen, gab es noch nicht das erst durch die Gemeinschaftsgeschmacksmusterverordnung (EG) Nr. 6/2002 vom 12.12.2001 geschaffene formlose, nicht eingetragene und auf drei Jahre begrenzte Gemeinschaftsgeschmacksmuster.<sup>1341</sup> Auch bzgl. eines solchen formlosen, dafür zeitlich deutlich kürzeren Geschmacksmusters gestand der BGH dem UWG damit eine „Schrittmacherfunktion“ zu.

#### *b. Die Diskussion in der Literatur über einen unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz seit der Reform 2004 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb*

Seit Inkrafttreten der UWG-Reform 2004 wird in der Literatur darüber diskutiert, ob es einen unmittelbaren Leistungsschutz nach dem UWG noch geben kann.<sup>1342</sup>

Eine Ansicht lehnt seither einen unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz wegen der Gesetzgebungsgeschichte ab.<sup>1343</sup> I. R. d. Gesetzgebungsverfahrens

---

1338 *Eck* in Gloy/Loschelder/Erdmann, Wettbewerbsrecht, § 56 Rn. 162; *Ohly*, in *Ohly/Sosnitza*, UWG, § 4 Rn. 9/76.

1339 Urteil vom 10.11.1983, GRUR 1984, 453f. – „*Hemdblusenkleid*“

1340 Urteil vom 06.11.1997, GRUR 1998, 477ff. – „*Trachtenjanker*“

1341 *Eck* in Gloy/Loschelder/Erdmann, Wettbewerbsrecht, § 56 Rn. 162; *Ohly*, in *Ohly/Sosnitza*, UWG, § 4 Rn. 9/76.

1342 *Fesenmair*, NJOZ 2009, 3673, 3678ff.; *Götting*, LMK 2011, 325117; *Heermann*, *causa sport* 2010, 227, 233ff.; *ders.*, *SpuRt* 2013, 56, 57ff.; *Maume*, MMR 2008, 797; *Nemeczek*, WRP 2010, 1204ff.; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 491; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Ruess/Slopek*, WRP 2011, 834, 837ff.

1343 *Heyers*, GRUR 2006, 23, 26; *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 3 Rn. 65a; *Körper/Ess*, WRP 2011, 697, 702; *Nemeczek*, WRP 2010, 1204, 12010; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 491; *Ruess/Slopek*, WRP 2011, 834, 838.

zur UWG-Reform gab es Vorschläge, auch die unmittelbare Leistungsübernahme in den Katalog des § 4 UWG mit aufzunehmen und Ausnahmen für einen „fair use“ bereitzustellen.<sup>1344</sup> Diese Vorschläge konnten sich jedoch nicht durchsetzen.<sup>1345</sup> Bei dem Gesetz zur Bekämpfung der Produktpiraterie sah der Gesetzgeber ausdrücklich davon ab, die unmittelbare Leistungsübernahme ohne zusätzliche, die Unlauterkeit begründende Umstände als gesetzliches Beispiel wettbewerbswidrigen Verhaltens aufzunehmen. Ein solcher Schutz sei systemwidrig.<sup>1346</sup> Bei der UWG-Reform 2004 lehnte d. Gesetzgeber einen unmittelbaren Leistungsschutz zwar nicht explizit, aber jedenfalls implizit ab. Ein solcher wurde nicht in den Beispielskatalog des § 4 UWG mit aufgenommen. In der Entwurfsbegründung stellte die Bundesregierung klar, der unmittelbare Leistungsschutz sei durch eine Reihe von Spezialgesetzen gewährleistet. Hieraus folge zwingend, dass die wirtschaftliche Betätigung d. Einzelnen außerhalb der in den Spezialgesetzen geschützten Bereiche frei sein soll. Durch die Regelung d. wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutzes solle die grds. Nachahmungsfreiheit nicht in Frage gestellt werden. Das bloße Nachahmen eines nicht unter Sonderrechtsschutz stehenden Arbeitsergebnisses sei daher auch künftig nicht unlauter. Die Nachahmung einer fremden Leistung werde nur unter besonderen, die Wettbewerbswidrigkeit begründenden Umständen wettbewerbswidrig sein.<sup>1347</sup>

Ein unmittelbarer, unbefristeter, unformalisierter und in seinen Voraussetzungen unklarer Leistungsschutz gemäß § 3 Abs. 1 UWG ist nach Ansicht der diesen ablehnenden Meinung mit den Sondergesetzen unvereinbar, weil hierdurch deren Wertungen unterlaufen würden.<sup>1348</sup> Ferner gebiete die weitgehende Liberalisierung des europäischen Wettbewerbsrechts eine Ablehnung der Zuerkennung eines unmittelbaren Leistungsschutzes, ebenso die Gefahr einer Rechtszersplitterung innerhalb der EU hinsichtlich eines unmittelbaren Leistungsschutzes.<sup>1349</sup>

Die andere Ansicht befürwortet die Zulassung eines unmittelbaren Leistungsschutzes nach § 3 Abs. 1 UWG unter engen, im Detail allerdings unterschiedlichen Voraussetzungen.<sup>1350</sup> Einigkeit besteht darüber, dass der unmittelbare wettbewerbsrechtliche Leistungsschutz subsidiär zum immaterialgüterrechtlichen Schutz nach

---

1344 *Peukert*, WRP 2010, 316, 319; *Ruess/Slopek*, WRP 2011, 834, 837; *Schricker/Henning-Bodewig*, WRP 2001, 1367, 1384.

1345 *Peukert*, WRP 2010, 316, 319; *Ruess/Slopek*, WRP 2011, 834, 838.

1346 RegE für ein Gesetz zur Bekämpfung der Produktpiraterie, BT-Drucks. 11/4792, 19f.; ebenso: *Heyers*, GRUR 2006, 23, 26f.; *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 4 Rn. 9.4, 9.5c; *Körber/Ess*, WRP 2011, 697, 702; *Nemeczek*, WRP 2010, 1204, 1209ff.; *ders.*, GRUR 2011, 292, 294f.

1347 RegE UWG 2004, BT-Drucks. 15/1487, 18.

1348 *Heyers*, GRUR 2006, 23f., 26f.; *Hoeren/Schröder*, GRUR 2008, 553, 554; *Köhler*, in *Köhler/Bornkamm*, UWG, § 4 Rn. 9.5c; *Nemeczek*, WRP 2010, 1204, 1209; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 492f.

1349 *Nemeczek*, WRP 2010, 1204, 1213.

1350 *Ehmann*, GRUR Int 2009, 659, 661ff.; *Götting*, LMK 2011, 325117; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 494; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Peukert*, WRP 2010, 316, 320; *Ruess/*

den Spezialgesetzen ist, und dass der wettbewerbsrechtliche Leistungsschutz den spezialgesetzlichen Wertungen nicht widersprechen darf.<sup>1351</sup> Dies entspricht der Entscheidung des BGH im Fall „*Klemmbausteine III*“, in dem er urteilte, dass der unmittelbare Leistungsschutz zeitlich zu begrenzen ist, entsprechend den Schutzfristen der Spezialgesetze.<sup>1352</sup> Diese Rechtsprechung setzte der BGH im Fall „*DAX*“ fort, in dem er entschied, dass im Anwendungsbereich des Markenrechts kein Raum für einen lauterkeitsrechtlichen Leistungsschutz bleibt.<sup>1353</sup>

Außerdem besteht Einigkeit darüber, dass die Rechtsprechung zum UWG 1909 nicht unbesehen auf das UWG 2004 übernommen werden kann. Die Systematik des UWG 2004 muss beachtet werden.<sup>1354</sup> Ein unmittelbarer wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz kann deswegen nur noch in außergewöhnlich gelagerten Ausnahmefällen unter Abwägung aller betroffenen Interessen, vor allem auch derjenigen der Allgemeinheit an einem funktionierenden Wettbewerb, gewährt werden.<sup>1355</sup> In Frage kommt ein unmittelbarer wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz daher nur noch bei einem drohenden Marktversagen, wenn eine Prognose ergibt, dass ohne unmittelbaren Leistungsschutz der Leistungserbringer das betreffende Angebot nicht mehr anbieten würde, weil er nicht dazu in der Lage wäre, seine Herstellungs- und Vermarktungskosten zu amortisieren, und der Übernehmer nicht an die Stelle des Leistungserbringers treten kann.<sup>1356</sup> Für die Gewährung eines unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutzes wegen eines drohenden Marktversagens

---

*Slopek*, WRP 2011, 834, 838, 842; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 79ff.

- 1351 *Ehmann*, GRUR Int 2009, 659, 660ff.; *Fesenmair*, NJOZ 2009, 3673, 3678; *Götting*, LMK 2005, 149518; *ders*, LMK 2011, 325117; *Sambuc*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 4 Nr. 9 Rn. 53ff.; *Schünemann*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 3 Rn. 479; *Heermann*, causa sport 2010, 227, 232, 234; *Körper/Ess*, WRP 2011, 697, 701f.; *Nemczek*, WRP 2010, 1204, 1205; *Ohly*, GRUR 2007, 731, 735f.; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 492f.; *Peifer*, GRURPrax 2011, 181; *Röhl*, SpuRt 2012, 90, 93; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 79ff.; *Schricker/Loewenheim*, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, Einleitung Rn. 53.
- 1352 BGH, Urteil vom 02.12.2004, GRUR 2005, 349, 352 – „*Klemmbausteine III*“.
- 1353 BGH, Urteil vom 30.04.2009, GRUR 2009, 1162, 1165 – „*DAX*“.
- 1354 *Frey*, CR 2008, 530, 531; *Heermann*, causa sport 2010, 227, 233; *Maume*, MMR 2008, 797, 800; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 489; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Peukert*, WRP 2010, 316, 319; *Schünemann*, in Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 3 Rn. 264, 477.
- 1355 *Ehmann*, GRUR Int 2009, 659, 661f.; *Maume*, MMR 2009, 398f.; *Sambuc*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 4 Nr. 9 Rn. 53ff.; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 493f.; *Schricker/Loewenheim*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, Einleitung Rn. 57f.
- 1356 *Ehmann*, GRUR Int 2009, 659, 661ff.; *Heermann*, GRUR 2009, 177, 178; *Körper/Ess*, WRP 2011, 697, 701; *Ohly*, GRUR 2010, 487, 493; *Maume*, MMR 2008, 797, 800f.; *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Ruess/Slopek*, WRP 2011, 834, 842; *Sambuc*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 4 Nr. 9 Rn. 53ff.

besteht dann kein Bedürfnis, wenn der Leistungserbringer Schutz durch vertragliche Gestaltungen erlangen kann.<sup>1357</sup>

c. Die Entscheidung „Hartplatzhelden.de“ des Bundesgerichtshofs

In dem Fall „Hartplatzhelden.de“ nahm der württembergische Fußballverband e.V. („WFV“) den Betreiber der Internetplattform Hartplatzhelden.de auf Unterlassung in Anspruch, weil Zuschauer unterklassiger Fußballspiele (der Kreisliga) dort kurze Videos von 90 Sekunden Länge öffentlich zugänglich machen konnten. Hierin sah der WFV seine Rechte als Veranstalter der Kreisligaspiele verletzt. Da Sportveranstaltern kein spezialgesetzliches Leistungsschutzrecht zusteht, kam es auf die Frage des unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutzes an.<sup>1358</sup>

Der BGH ließ in der Entscheidung<sup>1359</sup> offen, ob auch weiterhin ein unmittelbarer wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz gewährt werden kann.<sup>1360</sup> Er entschied, dass der unmittelbare wettbewerbsrechtliche Leistungsschutz jedenfalls nicht unter § 4 Nr. 3 UWG n. F. fällt, sondern wenn dann nur gemäß § 3 Abs. 1 UWG gewährt werden kann.<sup>1361</sup> Dies hatte der BGH auch schon im Fall „Klemmbausteine III“ angenommen.<sup>1362</sup> Durch eine umfassende Interessenabwägung<sup>1363</sup> gelangte er zu dem Ergebnis, dass dem WFV jedenfalls kein wettbewerbsrechtlicher Abwehrensanspruch zustand.<sup>1364</sup>

Der BGH urteilte, der WFV könne durch den Gebrauch seines Hausrechts die Anfertigung von Videoaufzeichnungen ohne Gegenleistung unterbinden, um die wirtschaftliche Verwertung eigenen Bildmaterials im Internet zu sichern. Deshalb sei der vom WFV begehrte Rechtsschutz nicht erforderlich.<sup>1365</sup> Schon im Urteil „Bundesligakarten.de“ hatte er entschieden, dass ein unmittelbarer Leistungsschutz nicht erforderlich ist, wenn der Leistungserbringer eine Ausnutzung seiner Leistung mit vertraglichen Regelungen verhindern kann.<sup>1366</sup> Die Gewährung von unmittelbarem wettbewerbsrechtlichem Leistungsschutz trotz der Möglichkeit zu vertraglichen Regelungen würde zu einer unerwünschten „Verdinglichung“ schuldrechtlicher

---

1357 BGH, Urteil vom 11.09.2008, GRUR 2009, 173, 176f. – „bundesligakarten.de“; Ehmann, GRUR Int 2009, 659, 660; Körber/Ess, WRP 2011, 697, 703; Maume, MMR 2008, 797, 802; Peukert, WRP 2010, 316, 318, 321.

1358 Ohly, GRUR 2010, 487, 493; ders., GRUR 2011, 439, 440; Ruess/Slopek, WRP 2011, 834, 840.

1359 Urteil vom 28.10.2010 – I ZR 60/09, GRUR 2011, 436ff. – „Hartplatzhelden.de“

1360 BGH, GRUR 2011, 436, 437 Rn. 19.

1361 BGH, GRUR 2011, 436, 437 Rn. 17; Heermann, SpuRt 2013, 56, 57ff.; Peifer, GRUR-Prax 2011, 181; Ruess/Slopek, WRP 2011, 834, 840.

1362 BGH, Urteil vom 02.12.2004, GRUR 2005, 349, 352 – „Klemmbausteine III“; Ruess/Slopek, WRP 2011, 834, 839.

1363 Ohly, GRUR 2011, 439, 440 Rn. 7.

1364 BGH, GRUR 2011, 436, 437 Rn. 19.

1365 BGH, GRUR 2011, 436, 438 Rn. 22, 25.

1366 BGH, Urteil vom 11.09.2008, GRUR 2009, 173, 176 Rn. 41.

Verpflichtungen führen.<sup>1367</sup> Die Erbringung der Organisationsleistungen für die Durchführung der Kreisklassenspiele durch den WFV geriete durch die öffentliche Zugänglichmachung von Videomaterial dieser Spiele nicht ernstlich in Gefahr. Die Durchführung der unterklassigen Fußballspiele würde hierdurch in keinsten Weise beeinträchtigt.<sup>1368</sup> Damit benannte auch der BGH die Marktgefährdung als maßgebliches Wertungskriterium.<sup>1369</sup>

Ferner entschied er, es sei weder wettbewerbsrechtlich noch zum Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs geboten, denjenigen, der eine Leistung erbringt, grundsätzlich auch an allen späteren Auswertungsarten seiner Leistung zu beteiligen.<sup>1370</sup> Die Beeinträchtigung bei der Vermarktung eigenen Bildmaterials durch die Plattform Hartplatzhelden.de müsse der WFV als wettbewerbskonforme Konkurrenz hinnehmen.<sup>1371</sup> Hiermit stellte der BGH klar, dass die bloße Ausnutzung eines fremden Leistungsergebnisses zur Förderung des eigenen Gewinnstrebens nicht als solche die Unlauterkeit begründet.<sup>1372</sup>

#### d. Das „Pippi Langstrumpf Kostüm II“-Urteil des BGH

In seinem „Pippi-Langstrumpf Kostüm II“-Urteil<sup>1373</sup> bestätigte der BGH seine Rspr. aus seiner „Hartplatzhelden.de“-Entscheidung. In diesem Fall begehrte die Inhaberin der urheberrechtlichen Nutzungsrechte am künstlerischen Schaffen der verstorbenen Autorin Astrid Lindgren Unterlassung und Schadensersatz von der Einzelhandelskette „Penny“ wegen des Verkaufs eines Pippi Langstrumpf-Kostüms. Der BGH wies die Klage ab. In seinem „Pippi Langstrumpf I“-Urteil<sup>1374</sup> lehnte er zunächst urheberrechtliche Ansprüche ab, weil das verkaufte Kostüm nicht exakt – nicht einmal weitgehend – der detaillierten Schilderung Astrid Lindgrens in ihren „Pippi Langstrumpf“-Romanen entsprochen hatte. Dies obwohl auf Anhieb zu erkennen war, wen die Verkleidung darstellen sollte. Wegen diverser erheblicher Abweichungen in der konkreten Gestaltung der Verkleidung von der Beschreibung im Roman verneinte der BGH eine abhängige Bearbeitung i. S. d. § 23 UrhG und bejahte stattdessen eine freie Benutzung i. S. d. § 24 UrhG. Eine solche freie Benutzung sei nicht nur dann anzunehmen, wenn die aus dem geschützten älteren Werk entlehnten eigenpersönlichen Züge in dem neuen Werk in einem eher wörtlichen Sinn verblasen u. demgem. in diesem so zurücktreten, dass das ältere in dem neuen Werk nur noch schwach in urheberrechtlich nicht mehr relevanter Weise durchschimmert. Vielmehr könne der für eine freie Benutzung erforderliche

---

1367 Heermann, GRUR 2009, 177, 178.

1368 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 438 Rn. 25f.

1369 Peifer, GRUR-Prax 2011, 181; Ruess/Slopek, WRP 2011, 834, 841.

1370 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 438 Rn. 28.

1371 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 438 Rn. 24, 439 Rn. 33.

1372 Ohly, GRUR 2011, 439, 440 Rn. 4f.

1373 BGH, Urteil vom 19.11.2015 – I ZR 149/14 – „Pippi Langstrumpf II“, NJOZ 2016, 1626ff.

1374 BGH, Urteil vom 17.07.2013 – Az. I ZR 52/12 – „Pippi Langstrumpf I“.

Abstand zu den entlehnten eigenpersönlichen Zügen des benutzten Werks – selbst bei deutlichen Übernahmen gerade in der Formgestaltung – auch dann gegeben sein, wenn das neue Werk zu den entlehnten eigenpersönlichen Zügen d. älteren Werkes einen so großen inneren Abstand hält, dass es seinem Wesen nach als selbständig anzusehen ist. Auch in einem solchen Fall könne davon gesprochen werden, dass die entlehnten individuellen Züge d. älteren Werkes im neueren Werk „verblassen“. Da nach diesem Grundsätzen d. Abstand maßgebend sei, den das neue Werk zu den entlehnten eigenpersönlichen Zügen d. benutzten Werkes hält, komme es auf d. Übereinstimmung im Bereich der obj. Merkmale an, durch welche die schöpferische Eigentümlichkeit des Originals bestimmt wird. Bei diesen obj. Merkmalen gab es nach Ansicht des BGH in diesem Fall zu viele Abweichungen.<sup>1375</sup>

Aus denselben Gründen verneinte der BGH auch eine Nachahmung i. S. d. § 4 Nr. 3 UWG n. F. Deswegen kam es auf die Frage des unmittelbaren Leistungsschutzes an. Darüber entschied der BGH in besagtem Pippi Langstrumpf II-Urteil. Darin verwies er auf die grds. bestehende Nachahmungs- und Ausnutzungsfreiheit. Er führte darin aus, dass ein unmittelbarer wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz nach § 3 Abs. 1 UWG nur bei einem überwiegenden Interesse des Anspruchstellers gewährt werden kann. Ein solches überwiegendes Interesse bestünde nur dann, wenn der Anspruchsteller keine Möglichkeit hatte, sein Leistungsergebnis mit einem geistigen Eigentumsrecht zu schützen, wenn die Wertungen der für das geistige Eigentum bestehenden Sonderrechtsschutzgesetze nicht unterlaufen werden, und wenn ein Marktversagen droht. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, besteht laut BGH kein Bedürfnis für die Gewährung eines unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutzes.<sup>1376</sup>

#### *e. Anwendung der angeführten Wertungen auf den vorliegenden Fall*

Bei der Anwendung der vorstehenden Wertungen auf die vorliegend zu beurteilende Frage ergibt sich, dass Zustimmungserfordernisse zu der unmittelbaren unveränderten Ausnutzung der Sport-Datenbanken durch die Sportwettenanbieter aufgrund eines unmittelbaren lauterkeitsrechtlichen Leistungsschutzes dieser Sport-Datenbanken nach § 3 Abs. 1 UWG ausscheiden. Zustimmungserfordernisse aufgrund eines unmittelbaren lauterkeitsrechtlichen Leistungsschutzes gemäß § 3 Abs. 1 UWG würden den urheberrechtlichen Wertungen widersprechen. Denn nach diesen Wertungen besteht, wie oben unter A. ausgeführt, gerade kein Zustimmungserfordernis für die unmittelbare unveränderte Ausnutzung der Sport-Datenbanken durch die Sportwettenanbieter. Die Zuerkennung eines unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutzes für die Sport-Datenbanken würde zu einem quasi dinglichen Recht hieran führen. Der BGH hat in seiner Hartplatzhelden.

---

1375 BGH, Urteil vom 17.07.2013 – Az. I ZR 52/12, Rn. 36ff.; *Lecheler*, LTO, Artikel vom 20.11.2015.

1376 BGH, Urteil vom 19.11.2015 – Az. I ZR 149/14, Rn. 25ff.; *Lecheler*, LTO, Artikel vom 20.11.2015.

de-Entscheidung eine Verdinglichung der schuldrechtlichen Pflichten aus dem Lauterkeitsrecht aber gerade abgelehnt. Ferner würde ein solches quasi dingliches Recht gerade an die Sport-Datenbanken anknüpfen, und einen absolut wirkenden, urheberrechtsähnlichen Schutz hieran unter anderen, als den für die bestehenden Sonderschutzrechte vorgesehenen Voraussetzungen gewähren. Dies verbot der EuGH ausdrücklich in seiner Entscheidung vom 01.03.2012 in der Rs. C-604/10 – „*Football Dataco Ltd. et al. Gegen Yahoo! UK Ltd. et al.*“, (2012/C 118/08).

Außerdem könnten die Sportveranstalter die gewerbliche unmittelbare Ausnutzung ihrer Sport-Datenbanken durch technische Vorkehrungen und vertragliche Regelungen verhindern. Die Sportveranstalter könnten die Sport-Datenbanken – anstatt wie bisher unentgeltlich und ohne jegliche Beschränkung – entgeltlich und nur unter der Bedingung vertreiben, dass eine gewerbliche Nutzung unterbleibt. Sie könnten beim Online-Vertrieb eine Registrierungspflicht für das Herunterladen der Dateien mit den Sport-Datenbanken einführen, und dabei in den Nutzungsbedingungen personelle Beschränkungen in der Form vorsehen, dass nur private Nutzer einen Account anlegen können. Sie könnten für gewerbliche Nutzer eine Akkreditierungsmöglichkeit für einen anschließenden Lizenzerwerb einrichten.

Es besteht nicht die Gefahr einer Verdrängung der Sportveranstalter vom Sportmarkt. Die Veranstaltung von Sportereignissen wird durch die Verwertung der Sportdatenbanken durch die Wettanbieter nicht gefährdet. Wie in der Vergangenheit und der Gegenwart, so werden die Sportveranstalter auch zukünftig Sportereignisse veranstalten, und im Rahmen der Organisation und Durchführung dieser Veranstaltungen Wettkampffläne, Teilnehmer- und Ergebnislisten sowie Tabellen erstellen. Die Sportveranstalter können diese Sport-Datenbanken auch weiterhin in angemessener Weise unentgeltlich (wie bisher) oder entgeltlich am Markt anbieten.

## **II. Kein Schutz durch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gemäß § 823 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch oder nach § 826 Bürgerliches Gesetzbuch**

Auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb kommt den Sportveranstaltern nicht zur Hilfe.<sup>1377</sup> Für einen Anspruch aus dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist ein betriebsbezogener Eingriff erforderlich. Das heißt, der Eingriff muss sich gegen den Betrieb als solchen richten, gezielt seine Organisationsstruktur oder die unternehmerische Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen, was vor allem auch von der Willensrichtung des Täters abhängen soll. Mittelbare Beeinträchtigungen scheiden aus dem Schutzbereich aus.<sup>1378</sup>

---

1377 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 439 – „*Hartplatzhelden*“, Rn. 31f.; *Röhl*, SpuRt 2011, 147, 150.

1378 *Fesenmair*, NJOZ 2009, 3673, 3681; *Palandt/Sprau*, BGB, § 823 Rn. 128; *Spindler*, in BeckOK BGB, § 823 BGB Rn. 108f.; *Wagner*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 823 Rn. 256f.

Hiernach liegt bei der vorliegend zu beurteilenden Fallkonstellation kein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb der Sportveranstalter vor. Die Sportwettenanbieter übernehmen die Sportdatenbanken nicht, um in den Betrieb der Sportveranstaltungen einzugreifen, sondern um ein eigenes Geschäft zu betreiben. Der Spielbetrieb/Wettkampfbetrieb wird durch die Nutzung der Sportdatenbanken durch die Sportwettenveranstalter ferner in keinsten Weise beeinträchtigt. Es fehlt an der erforderlichen Unmittelbarkeit und Finalität.<sup>1379</sup>

Außerdem ist eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall vorzunehmen.<sup>1380</sup> Diese Interessenabwägung kann zu keinem anderen Ergebnis führen, als die Abwägung im Rahmen des § 3 Abs. 1 UWG. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist ein Auffangrecht, und als solches subsidiär zum UWG. Das Ergebnis hiernach darf den Wertungen des UWG deshalb nicht widersprechen. Wenn eine Handlung gemäß § 3 UWG als rechtmäßig, weil nicht unlauter, anzusehen ist, dann darf diese Wertung nicht durch das subsidiäre Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gem. § 823 Abs. 1 BGB untergraben werden. Es muss ein Wertungsgleichlauf bestehen.<sup>1381</sup>

Gleiches gilt für § 826 BGB. Die Erfordernisse eines betriebsbezogenen Eingriffs sowie einer umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall sollen im Rahmen des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb die Filterfunktion übernehmen, die das Merkmal der Sittenwidrigkeit im Rahmen des § 826 BGB ausfüllt. Beide Tatbestände müssen mithin zu dem gleichen Wertungsergebnis führen.<sup>1382</sup> Im Übrigen dürfen auch die Wertungen im Rahmen des § 826 BGB den bei § 3 UWG gefundenen nicht widersprechen. Eine vorsätzliche sittenwidrige Schädigung scheidet ferner wegen der wesentlichen Eigenleistung der Sportwettenanbieter aus.

---

1379 Die Erforderlichkeit einer solchen Unmittelbarkeit und Finalität eines Eingriffs in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb übersehen *Summerer/Blask* in ihrem Beitrag in der *SpuRt* 2005, 50, 54. Die Beeinträchtigung der Sportveranstalter durch die Nutzung ihrer Sportdatenbanken ist allenfalls mittelbar.

1380 Palandt/*Sprau*, BGB, § 823 Rn. 126; *Spindler*, in BeckOK BGB, § 823 BGB Rn. 112; *Wagner*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 823 Rn. 256, 258.

1381 BGH, Urteil vom 28.10.2010, GRUR 2011, 436, 439 – „Hartplatzhelden.de“, Rn. 31f.; *Köhler*, in Köhler/Bornkamm, UWG, Einleitung Rn. 7.27; *Peukert*, WRP 2010, 316, 320; *Röhl*, *SpuRt* 2011, 147, 150; Palandt/*Sprau*, BGB, 73. Aufl. 2014, § 823 Rn. 126; *Spindler*, in BeckOK BGB, § 823 BGB Rn. 105, 115; *Wagner*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 823 Rn. 259f.

1382 *Wagner*, in Münchener Kommentar zum BGB, § 823 Rn. 256.



## Kapitel 2: Einführung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter an den von ihnen veranstalteten Sportveranstaltungen, Ebene der Einführung und mögliche Inhalte eines solchen Rechts

Die Schaffung eines Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern an ihren Sportveranstaltungen samt sämtlicher Nebenprodukte, wie bspw. Sport-Datenbanken, kommt sowohl auf europäischer Ebene, als auch auf nationaler Ebene in Frage. Der EuGH hat in seinem Urteil „*FAPL u. a. vs. Karen Murphy u.a.*“<sup>1383</sup> in einem obiter dictum die Mitgliedstaaten ermuntert, auf nationaler Ebene Leistungsschutzrechte für die audiovisuelle Verwertung von Sportveranstaltungen zu schaffen.<sup>1384</sup> Die Einführung eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter ist rechtmäßig aber nur möglich, soweit Unionsrecht dem nicht entgegensteht.<sup>1385</sup> Ferner müsste ein solches Leistungsschutzrecht (auch verfassungsrechtlich) gerechtfertigt sein. Insbesondere müsste der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden,<sup>1386</sup> was eine umfassende Interessenabwägung zu dieser Frage erfordert. Das Europäische Parlament empfiehlt in seiner Entschließung zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt vom 15. November 2011<sup>1387</sup> den Schutz von Sportwettkämpfen vor jeglicher nicht genehmigter kommerzieller Nutzung „*insbesondere durch Anerkennung der Rechte von Sportveranstaltern an den von ihnen ausgerichteten Wettkämpfen*“.<sup>1388</sup> Dies wird man als Forderung nach der Schaffung eines unionsweit geltenden Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter verstehen können. Hierzu müsste die EU allerdings eine Kompetenz zur Einführung eines solchen Leistungsschutzrechts haben und die übrigen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Union müssten vorliegen. Schließlich ist zu erörtern, auf welcher Ebene, durch welche Maßnahmen und mit welcher Reichweite ein solches Recht eingeführt werden sollte.

---

1383 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, verbundene Rs. C-403/08 und C-429/08, GRUR 2012, 156ff.

1384 Rn. 100–105; *Heermann*, GRUR 2012, 791, 793f.; *Poll*, SpuRt 2012, 5, 7.

1385 *Heermann*, GRUR 2012, 791, 793; *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 12ff.

1386 EuGH, GRUR 2012, 156ff. Rn. 105; *Heermann*, GRUR 2012, 791, 794.

1387 EP 2011/2084(INI).

1388 Seite 6, Ziff. 40 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2011 zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt (2001/2084(INI)).

## A. Kein Entgegenstehen des Unionsrechts gegen ein nationales Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter

Wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts darf die Schaffung eines nationalen Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern an den von ihnen organisierten und durchgeführten Sportveranstaltungen diesem nicht widersprechen. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts besagt, dass nationales Recht, das Unionsrecht widerspricht, außer Anwendung zu lassen ist, soweit das entgegenstehende Unionsrecht anwendbar ist.<sup>1389</sup> Ein nationales Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter dürfte mithin im Anwendungsbereich entgegenstehenden Unionsrechts nicht angewendet werden. Dies gilt sowohl für das primäre Unionsrecht, also den Vertrag über die Europäische Union sowie den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,<sup>1390</sup> als auch für das sekundäre Unionsrecht, also gemäß Art. 288 Abs. 1 bis 4 AEUV Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse.<sup>1391</sup> (Empfehlungen und Stellungnahmen sind gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich.) Das primäre Unionsrecht stünde der Schaffung eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter entgegen, wenn die Europäische Union eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Sport als solchen hätte, oder wenn ein solches mit seinen Zielen nicht vereinbar wäre. Sekundäres Unionsrecht widerspräche der Schaffung eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter, wenn der Unionsgesetzgeber darin von einer geteilten Kompetenz in abschließender Weise Gebrauch gemacht hätte. Beides ist indes nicht der Fall.

## I. Kein Entgegenstehen des primären Unionsrechts

Das primäre Unionsrecht steht der Schaffung eines nationalen Leistungsschutzrechts nicht entgegen. Weder hat die Union eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Sport als solchen, noch ist ein nationales Leistungsschutzrecht per se mit den Zielen des primären Unionsrechts unvereinbar.

### 1. Keine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union für den Bereich des Sports als solchen

Die Unionsorgane müssen bei der Unionsgesetzgebung gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung beachten. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung besagt nach Art. 5 Abs. 2 EUV, dass die Union gesetzgeberisch nur insoweit tätig werden darf, als die Mitgliedstaaten ihr Zuständigkeiten

---

1389 *Streinz/Kruis*, NJW 2010, 3745, 3749.

1390 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 10 II.; *Streinz*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 1.

1391 *Heermann*, GRUR 2012, 791, 793; *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 12ff.

dafür im primären Unionsrecht ausdrücklich und speziell übertragen haben.<sup>1392</sup> Alle Kompetenzen, die die Mitgliedstaaten der Union nicht im primären Unionsrecht ausdrücklich und speziell übertragen haben, verbleiben bei diesen.<sup>1393</sup> Eine Kompetenz-Kompetenz steht der EU nicht zu.<sup>1394</sup> Bei den ihr eingeräumten Kompetenzen ist gemäß Art. 2 bis 6 AEUV zwischen ausschließlichen sowie geteilten Zuständigkeiten und Kompetenzen zur Koordinierung, Unterstützung oder Ergänzung zu unterscheiden.<sup>1395</sup> Nur im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Union sind die Mitgliedstaaten von jeglicher Rechtssetzung ausgeschlossen, es sei denn die Union hat sie hierzu ermächtigt oder, um Rechtsakte der Union durchzuführen, Art. 2 Abs. 1 AEUV. Diese sind abschließend in Art. 3 AEUV aufgezählt. Der Sport ist in dieser Aufzählung nicht enthalten.

## 2. Keine per se Unvereinbarkeit eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter mit den Zielen des primären Unionsrechts

Die Schaffung eines nationalen Leistungsschutzrechts ist nicht per se mit den Zielen des primären Unionsrechts unvereinbar. Vielmehr geht das Unionsrecht davon aus, dass die Mitgliedstaaten weiterhin zur Regelung des Bestandes (des „Ob“) von Eigentumsrechten zuständig sind, Art. 345 AEUV. Allerdings müssen sie bei der Schaffung und Ausübung eines solchen Leistungsschutzrechts, das heißt beim „Wie“ dieser Rechte, mehrere Vorgaben des primären Unionsrechts beachten.

### a. Eigentum, Artikel 345 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Trotz der grundlegenden Bedeutung der Eigentumszuordnung, insbes. des Privateigentums an Produktionsmitteln, für die Wirtschaftsverfassung und trotz der Kritik einer Integrationsfeindlichkeit, entzieht Art. 345 AEUV die Eigentumsordnung explizit der Zuständigkeit der Union, und zwar als einzige negative Kompetenznorm für sämtliche Bereiche des Unionsrechts.<sup>1396</sup> Wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, nachdem die Kompetenz für das Eigentumsrecht mangels Ermächtigung zugunsten der Union ohnehin bei den Mitgliedstaaten verbleibt, handelt es sich hierbei um einen Kompetenzausübungsvorbehalt, der die Union dazu verpflichtet, bei allen ihren Maßnahmen gegenüber der Eigentumsordnung

---

1392 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 11 I.; *Streinz*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 8.

1393 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 11 I.; *Streinz*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 3.

1394 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 11 I.; *Streinz*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 5.

1395 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 11 III.; *Streinz*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 12.

1396 *Kingreen*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 1; *Kühling*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 1f.; *Wernicke*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 345 Rn. 8f.

der Mitgliedstaaten neutral zu bleiben. Das Unionsrecht hat den Bestand sowie die Beschränkungen der Institutionsgarantie des Eigentums unberührt zu lassen. D. h., ob und in welchem Umfang ein Mitgliedstaat Eigentum an etwas zuweist, und ob er das Eigentum dem öffentlichen oder privaten Sektor zuweist, entscheidet alleine dieser. Das Unionsrecht darf lediglich das „Wie“ der Zuordnung und Ausübung beeinflussen.<sup>1397</sup> Der Eigentumsbegriff ist weit auszulegen und umfasst alle Normen der Mitgliedstaaten, die den Bestand der Institution „Eigentum“ regeln. Hierunter fallen alle vermögenswerten Rechte und Forderungen, die einem Rechtsträger nach mitgliedstaatlichem Recht zugeordnet sind, wie bspw. die Immaterialgüterrechte, aber auch reine Abwehrrechte wie das Hausrecht, lauterkeitsrechtliche Unterlassungsansprüche sowie der Schutz am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.<sup>1398</sup> Daher ist es grds. eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie ein neues Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen auch mit positivem Zuweisungsgehalt einführen, ob sie es bei reinen Abwehrrechten belassen oder keinerlei Eigentumsschutz an Sportveranstaltungen gewähren.<sup>1399</sup>

#### *b. Diskriminierungsverbot, Artikel 18 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

Die Mitgliedstaaten müssen bei einer Einführung eines neuen oder der Umgestaltung eines bereits bestehenden Eigentumsrechts (z. B. von einem Abwehrrecht in ein Recht mit positivem Zuweisungsgehalt) das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV beachten. Dieser verbietet jedwede Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Es ist das Leitmotiv des Unionsrechts und untersagt alle nicht gerechtfertigten unterschiedlichen nachteiligen Behandlungen durch hoheitliche Akte aufgrund der Staatsangehörigkeit.<sup>1400</sup> Umfasst sind nicht nur offene Diskriminierungen, die explizit auf die Staatsangehörigkeit abstellen, sondern wegen des *effet utile* auch versteckte Diskriminierungen, die zwar nach ihrem Wortlaut neutral sind, aber faktisch eine Benachteiligung von Ausländern bewirken, weil typischerweise oder in wesentlichen Teilen Angehörige eines bestimmten Mitgliedstaates bevorzugt werden oder Kriterien leichter erfüllen können.<sup>1401</sup> Ein

---

1397 *Kingreen*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 5, 10ff.; *Kühling*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 1f.; *Wernicke*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 345 Rn. 4ff.

1398 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 16; *Wernicke*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 345 Rn. 12ff.

1399 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 16.

1400 *Epiney*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 18 Rn. 1, 9; *Streinz*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 18 Rn. 1ff., 44ff.; v. *Bogdandy*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 18 Rn. 1, 6.

1401 *Epiney*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 18 Rn. 12; *Streinz*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 18 Rn. 51ff.; v. *Bogdandy*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 18 Rn. 10ff.

Leistungsschutzrecht zugunsten von Sportveranstaltern müsste deswegen unterschiedslos für alle Sportveranstalter mit Sitz in der Europäischen Union gelten und sich für diese faktisch gleich auswirken, unabhängig davon, welchem Mitgliedstaat der Sportveranstalter angehört. Wobei das Problem von mittelbaren Diskriminierungen hauptsächlich die Ausübung des Rechts, nämlich die Lizenzvergabe durch die Sportveranstalter, betreffen dürfte. Ein diskriminierungsfreies Vergabeverfahren durch diese stellt das Kartellrecht sicher.

*c. Binnenmarktfreiheiten, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit gemäß Artikel 56 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

Die Binnenmarktfreiheiten normieren nicht nur spezielle Diskriminierungsverbote die das allgemeine Diskriminierungsverbot konkretisieren, sondern auch Beschränkungsverbote. In ihrem Anwendungsbereich sind auch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Diskriminierungen verboten. Das sind gemäß der Dassonville-Formel alle Regelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den innerunionalen Handel zwischen den Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern oder diesen weniger attraktiv zu machen.<sup>1402</sup> Ein Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen wäre insbes. dazu geeignet, die Dienstleistungsfreiheit zu behindern, bspw. die Erbringung von audiovisuellen Mediendienstleistungen, aber auch von Sportwetten, wenn ein solches Leistungsschutzrecht nämlich auch die Sport-Datenbanken umfassen würde und die Sportwettenveranstalter sich künftig für deren Nutzung Lizenzen bei den Sportveranstaltern einholen müssten. Eine rein vertriebsbezogene Beschränkung im Sinne der Keck-Rechtsprechung wäre dies nicht mehr, sondern man müsste dies wohl schon als produktbezogene Beschränkung einordnen.

*i. Rechtfertigung von Beschränkungen der Binnenmarktfreiheiten*

Derartige Beschränkungen können nur durch die normierten Schranken der Binnenmarktfreiheiten, wie z. B. das Geistige Eigentum (Art. 36 AEUV), oder nach der Cassis-Formel durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden. Hierzu zählen insbes. die Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.<sup>1403</sup> Nach den bereits oben besprochenen Urteilen des EuGH zum Glücksspielrecht stellt zudem auch das Erfordernis der Betrugsbekämpfung und Betrugsvorbeugung einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses

---

1402 EuGH, Urteil vom 11.07.2014, Rs. 8/14, „*Staatsanwaltschaft/Dassonville*“, Slg. 1974, 837, Rn. 5; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 308; *Streinz/Michl*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Art. 34ff. AUEV Rn. 45.

1403 EuGH, Urteil vom 20.02.1979, Rs. 120/78, „*REWE/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*“ („*Cassis de Dijon*“), Slg. 1979, 649, Rn. 8.; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 309; *Streinz/Michl*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Art. 34ff. AUEV Rn. 59.

dar, sofern dieses Ziel auch tatsächlich in kohärenter Weise verfolgt wird. Rein finanzielle Interessen kommen dagegen für eine Rechtfertigung nicht in Betracht.<sup>1404</sup>

Zur Rechtfertigung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstaltungen kommt einerseits das geistige Eigentum in Betracht. Für die Schaffung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstaltungen, das ein ausschließliches Recht der audiovisuellen Verwertung gewährt, hat der EuGH bereits festgestellt, dass das Unionsrecht einer solchen Regelung grundsätzlich nicht entgegensteht, und dass ein solches Recht eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann.<sup>1405</sup>

Andererseits kann aber auch das Argument der Betrugsbekämpfung und Betrugsprävention herangezogen werden. Durch die Lizenzpflicht hätten nämlich auch die Sportveranstalter eine Kontrolle darüber, wer Wetten auf ihre Sportveranstaltungen anbietet und könnten hierdurch sicherstellen, dass nur solche Anbieter eine Lizenz von ihnen erhalten, die auch eine staatliche Konzession innehaben. Vor allem könnten Sie effektiv den Trennungsgrundsatz des § 21 Abs. 3 GlüStV 2012 durchsetzen. Eine diesbezügliche Kontrolle durch die Sportveranstalter wäre nicht nur eine weitere Absicherung des Trennungsgrundsatzes zusätzlich zur staatlichen Kontrolle bei der Konzessionsvergabe, sondern wäre aller Voraussicht nach auch noch effektiver als diese, da die Sportverbände eine genaue Kenntnis davon haben, wer an ihren Sportveranstaltungen beteiligt ist, und häufig auch über Kenntnisse vom Umfeld der Beteiligten sowie ihren Kontakten verfügen.

Der Rechtfertigungsgrund des geistigen Eigentums kann allerdings nur insoweit herangezogen werden, als die Maßnahme zur Wahrung des spezifischen Gegenstands des geistigen Eigentums erforderlich ist.<sup>1406</sup> Zur Wahrung des spezifischen Gegenstands des geistigen Eigentums ist ein absoluter exklusiver Gebietsschutz in dem Sinne, dass auch ein passiver Vertrieb außerhalb des Lizenzgebiets untersagt ist, nach Ansicht des EuGH, die er in seiner Murphy-Entscheidung vertrat, allerdings nicht mehr erforderlich.<sup>1407</sup>

### 1) Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Sache Football Association Premier League gegen Karen Murphy

In diesem Fall hatte eine englische Gastwirtin, Karen Murphy, über einen britischen Dienstleister eine griechische Decoderkarte des griechischen Lizenznehmers der FAPL, NOVA, erworben, und mittels dieser griechischen Decoderkarte in ihrer Gaststätte in Südengland die Spiele der englischen Premier League auf einem

---

1404 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 297; *Streinz*, ZfWG 2013, 305, 309; *Streinz/Michl*, in *Streinz/Liesching/Hambach*, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, Art. 34ff. AUEV Rn. 62.

1405 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, Rs. C-403/08 und C-429/08, „*FAPL u.a. vs. Karen Murphy u.a.*“, Rn. 104.

1406 *Pötters*, in *Juraexamen.info*, Beitrag vom 21.10.2011.

1407 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 105–124; *Pötters*, in *Juraexamen.info*, Beitrag vom 21.10.2011.

Fernseher wiedergegeben. Dieses Angebot war deutlich günstiger als das Angebot des englischen Lizenznehmers BSkyB, und enthielt sogar einen englischsprachigen Kommentar.<sup>1408</sup> Die FAPL vergab die Senderechte für die Live-Ausstrahlungen der Begegnungen der Premier League aber exklusiv für ein bestimmtes Gebiet. Um diese gebietsabhängige Exklusivität zu wahren, verpflichtete sie die Sendeunternehmen, die Öffentlichkeit daran zu hindern, ihre Sendungen außerhalb des Gebiets, für das sie die Lizenz besitzen, zu empfangen. Aus diesem Grund war es den Sendeunternehmen verboten, Decodierkarten, mit deren Hilfe ihre Sendungen entschlüsselt werden können, für eine Verwendung außerhalb des Gebiets, für das sie die Lizenz besitzen, zur Verfügung zu stellen.<sup>1409</sup> Ein englisches Strafgesetz verbot die Einfuhr, den Verkauf und die Verwendung ausländischer Decodierapparaturen, die Zugang zu Satellitenrundfunkdiensten aus einem anderen Mitgliedstaat gewähren, nach und in England.<sup>1410</sup> Die erste und zweite Instanz verurteilten Karen Murphy auf Grundlage dieses Strafgesetzes zu einer Geldstrafe. Der High Court of Justice legte in der Revisionsinstanz unter anderem die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundfreiheiten dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.<sup>1411</sup>

Nach Auffassung des EuGH stellte das betreffende Strafgesetz absolute Gebietschutzklauseln, wie die von der FAPL mit den Sendeunternehmen vereinbarten, unter Schutz und gewährleistete ihre Einhaltung und Durchsetzung durch zivilrechtliche und strafrechtliche Sanktionen. Dies beschränke den freien Dienstleistungsverkehr.<sup>1412</sup> Diese Beschränkung sei nicht mehr gerechtfertigt. Der EuGH argumentierte, die ausnahmslose Pflicht, zur Wahrung der territorialen Exklusivität außerhalb des vom betreffenden Lizenzvertrag erfassten Gebiets keine Decodierapparatur zur Entschlüsselung der Sendungen zur Verfügung zu stellen, gehe über das für die Wahrung des spezifischen Gegenstands des Urheberrechts Erforderliche hinaus. Der spezifische Gegenstand des Urheberrechts garantiere den Rechteinhabern nicht, dass sie die höchstmögliche Vergütung verlangen können, sondern sichere ihnen nur eine angemessene Vergütung für jede Nutzung der Schutzgegenstände. Durch das absolute Verbot des Vertriebs von Decodierapparaturen zur Nutzung außerhalb des eigenen Lizenzgebiets zur Wahrung der territorialen Exklusivität werde nicht nur eine angemessene Vergütung für jede Nutzung der

---

1408 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293; EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 42, 51.

1409 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293f.; EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 32–35.

1410 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 86; *Pötters*, in Juraexamen.info, Beitrag vom 21.10.2011.

1411 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293; EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 52–55.

1412 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 88.

Schutzgegenstände abgesichert, sondern diese Klausel garantiere den Rechteinhabern die Erzielung einer höchstmöglichen Vergütung.<sup>1413</sup>

- 2) Konsequenz des Urteils: Unionsrechtswidrigkeit von absoluten Gebietsschutzklauseln, aber weiterhin Zulässigkeit von nur aktiven Vertriebsbeschränkungen

Klauseln, die die Gebietsexklusivität absichern sollen, sind nach der Murphy-Entscheidung aber nicht per se unzulässig, sondern nur insoweit, als sie zu einem absoluten Gebietsschutz führen, und jeglichen Wettbewerb zwischen verschiedenen Rundfunkanstalten im Bereich der lizenzierten Dienste von vorneherein ausschalten. Klauseln, die einen aktiven Vertrieb von Schutzgegenständen untersagen, aber einen passiven Vertrieb noch gestatten (nachfolgend „**aktive Vertriebsbeschränkung**“), sind auch weiterhin zulässig.<sup>1414</sup> Denn sie führen nicht zu einem absoluten Gebietsschutz und unterbinden nicht von vorneherein jeden Wettbewerb zwischen den verschiedenen Rundfunkanstalten im Bereich der lizenzierten Dienste. Aktive Vertriebsbeschränkungen lassen immer noch einen, wenn auch teilweise beschränkten, Wettbewerb zu, weil zumindest der grenzüberschreitende passive Vertrieb noch gestattet ist.<sup>1415</sup> Die nur teilweise Beschränkung des Wettbewerbs ist durch den spezifischen Gegenstand des betroffenen Immaterialgüterrechts gerechtfertigt. Ein nicht mehr durch den spezifischen Gegenstand des Immaterialgüterrechts zu rechtfertigender absoluter Gebietsschutz und eine Unterbindung jeglichen Wettbewerbs werden nur durch Klauseln bewirkt, die auch den passiven Vertrieb untersagen.<sup>1416</sup> Entsprechend sind auch gesetzliche Regelungen, die aktive Vertriebsbeschränkungen unter Schutz stellen, unionsrechtskonform und mithin zulässig.

## ii. Erschöpfungsgrundsatz

Ferner ist der Erschöpfungsgrundsatz zu beachten, und zwar nicht nur bei der Warenverkehrsfreiheit, sondern analog auch bei der Dienstleistungsfreiheit. Hiernach erschöpft sich das geistige Eigentumsrecht an Waren (und analog an Dienstleistungen), an denen dieses Recht besteht, bereits mit dem erstmaligen Inverkehrbringen dieser Ware oder Dienstleistungen (im Murphy-Fall also an der Decodiervorrichtung und der hiermit entschlüsselbaren Sendung) mit Zustimmung des Rechtsinhabers innerhalb der Europäischen Union.<sup>1417</sup>

---

1413 v. *Albrecht/Mutschler-Siebert/Bosch*, ZUM 2012, 93, 98; EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 105–124.

1414 v. *Albrecht/Mutschler-Siebert/Bosch*, ZUM 2012, 93, 98f.

1415 v. *Albrecht/Mutschler-Siebert/Bosch*, ZUM 2012, 93, 99.

1416 v. *Albrecht/Mutschler-Siebert/Bosch*, ZUM 2012, 93, 99.

1417 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 295; *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 24.



*d. Kartellrecht, Art. 101 und 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

Art. 101 AEUV verbietet Absprachen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die geeignet sind, den zwischenstaatlichen Handel auf dem Binnenmarkt zu beeinträchtigen, und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt bezwecken oder bewirken. Art. 102 AEUV verbietet den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Adressaten dieser Regelung sind die Unternehmen, in der vorliegenden Diskussion mithin die Sportveranstalter, die ein Leistungsschutzrecht, das ihnen ggf. gewährt wird, in kartellrechtskonformer Weise ausüben müssen.<sup>1418</sup> Das EU-Wettbewerbsrecht betrifft mithin nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, neue geistige Eigentumsrechte zu schaffen.

Der EuGH hat die Lizenzvereinbarung zwischen der FAPL und den Sendeunternehmen, nach der letztere zur Wahrung der Gebietsexklusivität keine Decodiervorrichtungen zur Nutzung außerhalb des eigenen Lizenzgebiets zur Verfügung stellen durften, aus denselben Erwägungen, mit denen er zum Ergebnis einer nicht gerechtfertigten Beeinträchtigung der Dienstleistungsfreiheit durch die diese Vereinbarung schützende englische Strafnorm kam, als wettbewerbswidrige Absprache beurteilt.<sup>1419</sup> Das gefundene Ergebnis, dass eine Unanwendbarkeit des Art. 101 AEUV im Murphy-Fall ausschied, weil eine absolute Gebietsbeschränkung vorlag, dass aber aktive Gebietsbeschränkungen, die einen passiven Vertrieb noch erlauben, auch weiterhin zulässig sind, ergibt sich ferner aus der Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen<sup>1420</sup> (GVO) und den Leitlinien der Kommission zu dieser Verordnung<sup>1421</sup> (nachfolgend als „**die Leitlinien**“ bezeichnet). Art. 4 lit. b) GVO verbietet vertikale Vereinbarungen, die Beschränkungen des Gebiets bezwecken, in dem ein an der Vereinbarung beteiligter Abnehmer Waren oder Dienstleistungen verkaufen darf. Zu diesem Verbot gibt es vier Ausnahmen. Nach der ersten Ausnahme in Art. 4 lit. b), Ziff. i. ist es erlaubt, einem an der Vereinbarung beteiligten Abnehmer den aktiven Verkauf in ausschließlich anderen Händlern zugewiesenen Gebieten (nachfolgend „**Alleinvertriebsgebiete**“) zu untersagen. Nach Rn. 51 der Leitlinien darf der Schutz des Alleinvertriebs in zugewiesenen Gebieten jedoch nicht den passiven Verkauf in diesen Gebieten verhindern.

---

1418 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 298; *Paal*, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, Art. 101 AEUV Rn. 6, Art. 102 AEUV Rn. 5.

1419 *Bernhard/Nemeczek*, GRURInt 2012, 293, 298; EuGH, Urteil vom 04.10.2011, RS 2011/C 347/02, Rn. 134–146, insbes. Rn. 145.

1420 Verordnung (EU) Nr. 330/2010 der Kommission vom 20.04.2010 über die Anwendung von Art. 101 Abs. 3 AEUV auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen, 2010/L 102/1.

1421 Mitteilung der Europäischen Kommission über Leitlinien für vertikale Beschränkungen, 2010/C 130/01.

Rn. 51 der Leitlinien definiert den aktiven Verkauf als „*die aktive Ansprache von Kunden in einem bestimmten Gebiet mittels Direktwerbung einschließlich Massen-E-Mails oder persönlichen Besuchs, mittels Werbung in den Medien, über das Internet oder mittels anderer verkaufsfördernder Maßnahmen, die sich gezielt an Kunden in dem betreffenden Gebiet richten.*“ Werbung oder verkaufsfördernde Maßnahmen, die für den Abnehmer nur interessant sind, wenn sie (auch) Kunden in einem bestimmten Gebiet erreichen, gelten nach Rn. 51 der Leitlinien als aktiver Verkauf an die Kunden in diesem bestimmten Gebiet.

Den passiven Verkauf definiert Rn. 51 der Leitlinien als „*Erledigung unaufgeforderter Bestellungen einzelner Kunden.*“ Die Erledigung unaufgeforderter Bestellungen meint hiernach das Liefern von Waren an bzw. das Erbringen von Dienstleistungen für solche Kunden. Nach den Leitlinien sind aber allgemeine Werbe- od. Verkaufsförderungsmaßnahmen zulässig. Allgemeine Werbe- oder Verkaufsförderungsmaßnahmen sind solche, die Kunden in Alleinvertriebsgebieten erreichen, die aber eine vernünftige Alternative zur Ansprache von Kunden im eigenen Gebiet darstellen. Als vernünftige Alternative zur Ansprache von Kunden im eigenen Gebiet werden Verkaufsförderungsmaßnahmen angesehen, wenn es für die Abnehmer auch dann attraktiv wäre, die entsprechenden Investitionen zu tätigen, wenn Kunden in Alleinvertriebsgebieten nicht erreicht würden. Nach Rn. 52 der Leitlinien gilt dies bspw. für Webseiten der Abnehmer, auch wenn zwischen mehreren Sprachen gewählt werden kann. Eine zahlenmäßige Beschränkung für passive Verkäufe findet sich in den Leitlinien nicht. Solange es sich um unaufgeforderte Bestellungen handelt, sind daher beliebig viele passive Verkäufe zulässig.

## **II. Kein widersprechendes sekundäres Unionsrecht**

Widersprechendes sekundäres Unionsrecht können nur solche Verordnungen und Richtlinien sein, in denen der Unionsgesetzgeber auf Grundlage einer ihm eine geteilte Zuständigkeit einräumenden Ermächtigung eine Vollharmonisierung vorgenommen hat. Eine solche Vollharmonisierung liegt für die wirtschaftliche Verwertung von Sportveranstaltungen jedoch bislang nicht vor. Zwar verleiht die Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV der EU die Möglichkeit zur Harmonisierung von Regelungen der wirtschaftlichen Belange des Sports. Von dieser Ermächtigung hat der Unionsgesetzgeber aber noch keinen abschließenden Gebrauch im Sinne einer abschließenden Harmonisierung gemacht, die die Schaffung neuer Schutzrechte ausschließt. Eine negative Harmonisierung gibt es nicht. Allerdings müsste ein Leistungsschutzrecht zugunsten von Sportveranstaltern auch die Wertungen von unter anderen Aspekten erlassenen Sekundärrechtsakten beachten.

### *1. Möglichkeit zur Regelung der wirtschaftlichen Belange des Sports auf Grundlage der Binnenmarktkompetenz*

Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV verleiht dem Rat und dem EU-Parlament die Kompetenz, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und

Sozialausschusses Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- u. Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, die die Errichtung sowie das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Da dem Binnenmarkt eine überragende Bedeutung für die europäische Integration zukommt, gilt dies auch für die Kompetenz aus Art. 114 AEUV.<sup>1422</sup> Die Funktion dieser Generalkompetenz ist es, die Hindernisse für den Binnenmarkt durch eine Annäherung der nationalen Rechtsordnungen abzubauen. Eine Uniformität der Rechtsordnungen wird hiermit nicht angestrebt. Der Begriff Rechtsangleichung meint die sachbezogene Annäherung nationaler Vorschriften an einen unionsrechtlich vorgegebenen Standard, und ist nicht gleichzusetzen mit dem Begriff Rechtsvereinheitlichung.<sup>1423</sup> Damit eine Maßnahme der EU die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat, genügen unmittelbare oder mittelbare substantielle und konkrete Auswirkungen auf diesen. Dies ist insbes. beim Abbau von Hemmnissen für die Grundfreiheiten der Fall. Also wenn nationale Regelungen angeglichen werden, die wegen ihrer Diskrepanzen den innerunionalen Handel zwischen den Mitgliedstaaten nach der Dassonville-Formel beeinträchtigen, aber wegen normierten Rechtfertigungsgründen oder zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses nicht beseitigt werden können. Die Harmonisierungsmaßnahme muss dann das rechtfertigende Allgemeininteresse unionsweit einheitlich konkretisieren und hierdurch die Hemmnisse beseitigen. Gleiches gilt, wenn Maßnahmen der Union den Abbau von spürbaren Wettbewerbsverfälschungen bewirken. In jedem Fall muss die Maßnahme mittelbare oder unmittelbare Verbesserungen für den Binnenmarkt mit sich bringen.<sup>1424</sup> Eine unterschiedliche Rechtslage in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Rechte von Sportveranstaltern kann den Binnenmarkt behindern. Sie ist insbes. dazu geeignet, Hemmnisse für den Waren- und Dienstleistungsverkehr zu bewirken. Folglich kann die Union auf der Grundlage des Art. 114 AEUV diesbezüglich eine Rechtsangleichung vornehmen, soweit der innerunionale Handel zwischen den Mitgliedstaaten betroffen ist.

## *2. Keine Harmonisierung auf dieser Grundlage, die die Schaffung eines neuen Leistungsschutzrechts ausschließt (kein Wertungswiderspruch zu bereits bestehenden Geistigen Eigentumsrechten)*

Es handelt sich bei der Kompetenz aus Art. 114 AEUV um eine geteilte Zuständigkeit. D. h., die Mitgliedstaaten bleiben zuständig sofern und soweit die Union von

---

1422 Kahl, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 4; Leible/Schröder, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 4; Tietje, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 1ff., 20ff.

1423 Kahl, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 12f.; Leible/Schröder, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 18.

1424 Kahl, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 20ff.; Leible/Schröder, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 38ff.; Tietje, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 94ff.

ihrer Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat.<sup>1425</sup> Soweit jedoch sekundärrechtliche Regelungen von bereits bestehenden IP-Rechten reichen – bspw. aus den bisherigen Urheberrechtsrichtlinien<sup>1426</sup> oder aus der Markenrechtsrichtlinie<sup>1427</sup> – sind diese aber zu berücksichtigen, und ihren Wertungen darf nicht widersprochen werden.<sup>1428</sup> Aus diesen Richtlinien ergibt sich allerdings kein Ausschluss eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter. Die Wertung, dass Sportveranstaltungen nicht in den Schutzbereich des Urheberrechts fallen, schließt nicht aus, dass hierfür ein spezielles Leistungsschutzrecht geschaffen wird. Dies zeigt die Entwicklung der übrigen verwandten Leistungsschutzrechte, die auch erst später Eingang in das UrhG gefunden haben, häufig nach der oben beschriebenen „Schrittmacherfunktion“ des Wettbewerbsrechts, weil sie mangels Werkqualität nicht in den Schutzbereich des Urheberrechts vielen. Dasselbe gilt für die Datenbankrichtlinie<sup>1429</sup>. Ein Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen könnte auch die Wettkampfpfäne, Statistiken und Tabellen mitumfassen. Dass diese zwar Datenbanken i. S. d. Datenbak-Richtlinie sind, nicht aber deren Schutzvoraussetzungen für den sui-generis-Schutzes erfüllen, schließt nicht aus, sie unter anderen Aspekten nach anderen Voraussetzungen

---

1425 *Kahl*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 5, 12; *Leible/Schröder*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 7; *Tietje*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 58f.

1426 Insbesondere die Richtlinien 92/100/EWG vom 19.11.1992 zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. L 346 vom 27.11.1992, S. 61ff. mittlerweile in der kodifizierten Fassung der Richtlinie 2006/115/EG vom 12.12.2006, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 28–35; 93/83/EWG vom 27. 09. 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und Leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. L 248 vom 06.10.1993, S. 15–21; 93/98/EWG des Rates vom 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. L 290 vom 24.11.1993, S. 9–13, mittlerweile in der kodifizierten Fassung der Richtlinie 2011/77/EU vom 27.09.2011, ABl. L 265 vom 10.11.2011, S. 1, berichtigt durch ABl. L 117 vom 27.04.2013, S. 23; 2001/29/EG vom 22.05.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, ABl. L 167 vom 22.06.2001, berichtigt durch ABl. L 6 vom 10.01.2002, S. 72; sowie 2004/48/EG vom 29.04.2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, ABl. L 157 vom 30.04.2004, S. 45–86, berichtigt durch ABl. L 195 vom 20.05.2004, S. 16.

1427 Erste Richtlinie 89/104/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken, ABl. L 40 vom 11.02.1989, S. 1–7.

1428 Bspw. müsste bei einem Schutz der Logos von Sportveranstaltungen der Ausschluss des Markenrechts für rein beschreibende Angaben berücksichtigt werden. Es müssen daher individualisierende Merkmale, wie beispielsweise ein Bildelement oder auch die Bezeichnung des ausrichtenden Verbands (z. B. „FIFA“) hinzutreten.

1429 RL 96/9/EG vom 11.03.1996 über den Schutz von Datenbanken, ABl. L 77 vom 27.03.1996, S. 20–28.

zu schützen. Dieser Schutz dürfte nur nicht an den Datenbankbegriff anknüpfen, sondern müsste unter einem anderen rechtlichen Aspekt erfolgen.<sup>1430</sup>

Dass dies möglich ist, zeigt das Verhältnis von Geschmacksmusterrechten zum Urheberrecht. Geschmacksmuster besitzen nicht immer Werkqualität. Das Geschmacksmustergesetz sowie die Geschmacksmusterverordnung gewähren ihnen aber einen andersgearteten Schutz unter anderen Voraussetzungen, der unabhängig davon besteht, ob sie ein Werk i. S. d. UrhG darstellen oder nicht. Dasselbe gilt für das Verhältnis des Patentrechts zum Gebrauchsmusterrecht. Es gibt keinen „Numerus Clausus“ der IP Rechte.<sup>1431</sup>

### 3. Keine negative Harmonisierung

Selbst wenn der Unionsgesetzgeber in einer Verordnung ein unionsweites Leistungsschutzrecht geschaffen hätte, was nicht der Fall ist, stünde ein solches Unionsrecht der Schaffung von entsprechenden nationalen Leistungsschutzrechten nicht entgegen, wie die Gemeinschaftsmarkenverordnung, die Gemeinschaftsgeschmacksmusterverordnung sowie die Verordnung zum gemeinschaftlichen Sortenschutz zeigen, neben denen die entsprechenden nationalen Rechte weiter fortbestehen. Von der Schaffung eines unionsweiten Rechts geht keine Harmonisierung der nationalen Rechte aus. Allenfalls entsteht ein erhöhter Harmonisierungsbedarf zw. dem Unionsrecht sowie den entsprechenden nationalen Rechten.<sup>1432</sup>

Eine rechtlich verbindliche negative Harmonisierung in dem Sinne, dass bislang in keinem Mitgliedstaat ein umfassendes Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen besteht, gibt es nicht.<sup>1433</sup> Eine derartige negative Harmonisierung sieht das Unionsrecht nicht vor. Eine solche würde außerdem gesetzgeberische Innovationen sowie einen grds. wünschenswerten Wettbewerb zwischen den Systemen unterbinden.<sup>1434</sup> Des Weiteren kann ein unionsweites Nichtbestehen von Regelungen den Binnenmarkt ebenso beeinträchtigen, wie eine positive Regelung.<sup>1435</sup> Es kann daher sogar positiv wirken, wenn ein Mitgliedstaat eine Regelung erlässt, und somit eine Regelungslücke beseitigt. Dies kann andere Mitgliedstaaten oder auch die EU-Kommission dazu veranlassen, ebenfalls entsprechend tätig zu werden. Solange eine

---

1430 EuGH, Urteil vom 01.03.2012, Rs. C-604/10, Rn. 52; *Ruttig*, ZFWG 2012, 159, 163f.

1431 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 19ff.; *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 392f.

1432 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 12; *Stieper*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 19f.; *Wichert*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 8.

1433 Außerdem kennt das französische Recht im Code du Sport in den Art. L. 333–1 bis L. 333–8 ein Leistungsschutzrecht zugunsten von Sportveranstaltern für die audiovisuelle Verwertung der Sportereignissen, *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 52ff.; *Poll*, SpuRt 2012, 5, 6.

1434 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 14f.

1435 *Kahl*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 18.

Harmonisierung nicht durch einen Rechtsakt der Union vorgegeben ist, sind die Mitgliedstaaten frei, neue nationale Regelungen vorzusehen.<sup>1436</sup> Dies ergibt sich ferner aus Erwägungsgrund 20 der Schutzdauerrichtlinie<sup>1437</sup>. Laut diesem Erwägungsgrund steht es den Mitgliedstaaten frei, neue verwandte Schutzrechte beizubehalten oder einzuführen. Die Mitgliedstaaten müssen lediglich die Mitteilungspflicht aus Art. 12 der Schutzdauerrichtlinie beachten.

#### 4. *Kein Widerspruch zu sonstigen sekundären Rechtsakten*

Hier sind insbesondere die Richtlinien 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken<sup>1438</sup> sowie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr<sup>1439</sup> zu nennen. Daraus ergibt sich, dass ein Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen nicht gegen das Transparenzgebot verstoßen dürfte, das heißt, es müsste eindeutig bestimmt oder bestimmbar sein, unter welchen Voraussetzungen für was genau Schutz gewährt wird. Ferner dürfte die bestimmungsgemäße Ausübung des Rechts nicht zu Irreführungen führen.<sup>1440</sup>

## **B. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines nationalen Leistungsschutzrechts für Sportveranstalter**

Bevor eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden kann, muss zunächst geklärt werden, welchen konkreten Umfang ein Leistungsschutzrecht haben sollte sowie wer Träger des Rechts, das heißt, wer eigentlich Sportveranstalter im Sinne eines zu schaffenden Leistungsschutzrechts ist. Danach erörtert die Untersuchung, warum die bisherige Lösung vieler Fälle über das Hausrecht unbefriedigend und nicht auf Dauer tauglich ist. Im Anschluss daran erfolgt dann die eigentliche Interessenabwägung.

### **I. Schaffung eines umfassenden Leistungsschutzrechts**

Die bisherige Prüfung ging von einem umfassenden Leistungsschutzrecht aus. Wenn der Aspekt der Schaffung von Rechtssicherheit zur Rechtfertigung herangezogen werden soll, ist das auch die einzig geeignete Lösung. Es kam mittlerweile zu Rechtsstreitigkeiten, die kaum eine Rechtsfrage ausließen: vom Transfermarkt über die

---

1436 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 14f.; *Kahl*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEU, Art. 114 Rn. 12, 18.

1437 Richtlinie 93/98/EWG des Rates vom 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. L 290 vom 24.11.1993, S. 9–13.

1438 Vom 11.05.2005, ABl. L 149 vom 12.06.2005, S. 22–39, berichtigt durch ABl. L 253 vom 25.09.2009, S. 18.

1439 Vom 08.06.2000, ABl. L 178 vom 17.07.2000, S. 1–16.

1440 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 30.

Verwertung von Medienrechten an den Veranstaltungen, die Verwertung von Sportdatenbanken, die Nutzung von Logos und Namen der Sportveranstaltungen, der Vereine bzw. Mannschaften und deren Spielern sowie von Fotos von diesen bis hin zu Ticketverkäufen über nicht autorisierte Händler.<sup>1441</sup> Die Schaffung von Rechtssicherheit bzgl. dieser Fragen wäre nicht nur für Sportwetten Veranstalter wichtig, sondern auch für Anbieter von sportbezogenen Computerspielen wie Daily Fantasy Sports oder den Fußball-Manager. Auch die Frage, ob Sportregeln als Sprachwerke i. S. d. § 2 UrhG schutzfähig sind und deswegen für ihre Verwertung eine Lizenz einzuholen ist oder, ob sie die notwendige Schöpfungshöhe nicht erreichen, stand schon in Streit. Das OLG Frankfurt entschied, dass Sportregeln als nicht amtliche, sondern private Regelwerke zwar grds. schutzfähig sind, dass im konkreten Fall die Golfregeln aber nicht die erforderliche Schöpfungshöhe erreichten.<sup>1442</sup> Sollen derartige Rechtsstreitigkeiten zukünftig so weit wie möglich vermieden und für alle Beteiligten Rechtsklarheit geschaffen werden, muss eine umfassende Regelung erfolgen. D. h., ein zukünftiges Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter sollte die umfassende Verwertung des kompletten Ergebnisses der organisatorischen und finanziellen Leistungen der Sportveranstalter diesen ausschließlich zuweisen, samt der Medienrechte, den Sportdatenbanken, den Sportregeln, den Logos, der Fotos, der geschaffenen Werbemöglichkeiten, insbes. auch am Veranstaltungsort sowie in dessen Sichtweite, und der Ticketvermarktung. Auch ein Schutz vor einer Rufausnutzung oder -Beeinträchtigung sollte gewährt werden. Allerdings sollte der Schutz sich auf solche Veranstaltungen beschränken, die wesentliche organisatorische und finanzielle Anstrengungen erforderten.<sup>1443</sup>

## II. Sportveranstalter im Sinne eines solchen Leistungsschutzrechts

Sportveranstalter ist, wer einen wesentlichen Beitrag für den kommerziellen Wert der Veranstaltung schafft und das finanzielle Risiko trägt. Beim Ligasport sind das die Verbände und Vereine als Mitveranstalter. Die Verbände schaffen den

---

1441 Zusätzlich zu den bisher schon diskutierten Gerichtsentscheidungen seien beispielhaft auch noch die folgenden zitiert: BGH, Urteil vom 08.11.2005 – Az. KZR 37/03 – „Hörfunkrechte an Bundesligaspielen“, GRUR 2006, 249ff.; BGH, Beschluss vom 14.03.1990 – Az. KVR 4/88 – „Rundfunkmäßige Verwertung von Sportveranstaltungen – Sportübertragungen“, NJW 1990, 1815ff.; eine breite Darstellung von Gerichtsentscheidungen rund um den Sport findet sich außerdem bei *Nesemann*, NJW 2010, 1703ff.

1442 OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 07.02.1995 – 11 U 76/94 – „Videoverfilmung schriftlich niedergelegter Sportregeln – Rules of Golf“, NJWE-WettbR 1996, 99f.

1443 *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 73; *Krebs/Becker/Dück* schlagen vor, dass für die Organisation der Veranstaltung wenigstens ein Mitarbeiter entgeltlich beschäftigt worden sein muss, GRUR 2011, 391, 394.

organisatorischen Rahmen für die Sportveranstaltung, in dem sie unter anderem die Gesamtplanung vornehmen, die Zulassung der Lizenzvereine und Lizenzspieler kontrollieren sowie die Spielpläne, die Spielregeln und das Schiedsrichterwesen stellen. Hierdurch liefern die Verbände einen maßgeblichen Beitrag für den kommerziellen Wert der Veranstaltung. Die Vereine stellen die Sportstätten sowie die Sportler und tragen das finanzielle Risiko.<sup>1444</sup> Bei nationalen und internationalen Sportveranstaltungen tragen zwar häufig die nationalen Organisationskomitees das finanzielle Risiko. Aber auch hier liefern die Verbände wesentliche Beiträge für den kommerziellen Wert der Sportveranstaltung. Ihre jahrzehntelange Tätigkeit hat die Wertschätzung für die Veranstaltung geschaffen. Aus diesem Grund beanspruchen die Verbände regelmäßig in ihren Statuten alle Geistigen Eigentumsrechte.<sup>1445</sup>

### III. Untauglichkeit der Lösung über das Hausrecht

Bisher hat die Rechtsprechung die Fälle zur medialen Verwertung von Sportveranstaltungen über das Hausrecht gelöst.<sup>1446</sup> Das Hausrecht ist das Abwehrrecht des Eigentümers oder Besitzers einer Immobilie aus den §§ 903, 855 i. V. m. § 1004 BGB.<sup>1447</sup> Dieses soll primär den Zugang zu der Immobilie regeln, den der Eigentümer oder Besitzer versagen können soll. Es hat aber keinen positiven Zuweisungsgehalt.<sup>1448</sup> Das Hausrecht bietet einerseits keinen umfassenden Schutz und ist somit zu eng. Denn es scheidet bei Sportveranstaltungen, die nicht in einem umfriedeten Gelände stattfinden wie bspw. Radrennen, Marathons, Triathlons, Segelregatten usw. Außerdem scheidet es bei einer mangelnden faktischen Kontrollier- und Durchsetzbarkeit wie z. B. bei den Hartplatzhelden im Amateurfußball, wo es keine Zugangsbarrieren zu den Spielstätten gibt.<sup>1449</sup> Ferner bietet es keine Lösung für Fälle,

---

1444 Heermann/Nolte, *causa sport* 2010, 72; Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 49f.; Summerer/Blask, *SpuRt* 2005, 50, 52.

1445 FIFA Reglements FIFA WM 2014, Art. 15 Abs. 1.

1446 BGH, Beschluss vom 14.03.1990 – KVR 4/88 – „*Rundfunkmäßige Verwertung von Sportveranstaltungen – Sportübertragungen*“, *NJW* 1990, 2815, 2817 unter 3. c); BGH, Urteil vom 08.11.2005 – KZR 37/03 – „*Hörfunkrechte an Bundesligaspielen*“, *GRUR* 2006, 249 250f.; BGH, Urteil vom 28.10.2010 – I ZR 60/09 – „*Hartplatzhelden.de*“, *GRUR* 2011, 436, 437f.; Fesenmair, *NJOZ* 2009, 3673, 3677; LG Berlin, Urteil vom 29.03.2011 – 16 o 270/10 – „*Zulässigkeit nicht autorisierter Internetübertragungen von Schachwettbewerben mittels digitaler Schachbretter*“, *SpuRt* 2011, 166ff.; Röhl, *SpuRt* 2011, 147.

1447 Fesenmair, *NJOZ* 2009, 3673, 3677; Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 42.

1448 Fesenmair, *NJOZ* 2009, 3673, 3677; Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 48; Krebs/Becker/Düch, *GRUR* 2011, 391.

1449 Armah, *GRUR-Prax* 2011, 175; Fesenmair, *NJOZ* 2009, 3673, 3677; Götting, *LMK* 2011, 325117; Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 51; Krebs/Becker/Düch, *GRUR* 2011, 391; Pötters, Beitrag in *juraxamen.info* vom 21.10.2011; Röhl, *SpuRt* 2011, 147.



in denen Dritte eine Anschlussverwertung von widerrechtlich angefertigten Aufnahmen vornehmen oder nicht nachgewiesen werden kann, dass die verwerteten Gegenstände (bei den oben diskutierten Fällen bspw. die Livedaten des Fußballspiels oder die Schachzüge) unmittelbar aus der Sportstätte, sondern möglicherweise aus öffentlichen Informationsquellen rechtmäßig erlangt wurden (etwa bei einer Hörfunkberichterstattung durch einen Fernsehzuschauer). Es bietet somit keine Verbreitungskontrolle.<sup>1450</sup> Andererseits fehlen aber auch spezielle Schrankenvorschriften, wie sie die Immaterialgüterrechte enthalten, und ist deshalb andererseits zu weit.<sup>1451</sup>

#### IV. Interessenabwägung

Der Schutz von organisatorischen unternehmerischen Leistungen sowie von den Investitionen, die die Unternehmen im Rahmen ihrer organisatorischen Leistungen erbringen, ist dem Immaterialgüterrecht auch bisher schon bekannt. Manche der dem Urheberrecht verwandten Leistungsschutzrechte schützen ebenfalls organisatorische Leistungen sowie die im Rahmen dieser organisatorischen Leistungen von den Unternehmen getätigten Investitionen.<sup>1452</sup> Wegen Fortentwicklungen in der Wirtschaft, der Technik sowie der Gesellschaft entstehen immer wieder Bedürfnisse nach der Einführung neuer solcher Schutzrechte.<sup>1453</sup> Wegen der mittlerweile stark vorangeschrittenen Kommerzialisierung des Sports und seiner erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung<sup>1454</sup> ist ein solches Bedürfnis für den Schutz von Sportveranstaltungen entstanden. Selbst der EuGH hat in seiner Karen Murphy – Entscheidung

---

1450 Götting, LMK 2011, 325117; Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 48f; Pötters, Beitrag in juraexamen.info vom 21.10.2011; Röhl, SpuRt 2011, 147.

1451 Götting, LMK 2011, 325117; Pötters, Beitrag in juraexamen.info vom 21.10.2011.

1452 Ahlberg, in BeckOK UrhG, Einführung zum UrhG, Rn. 73; Dreier, in Dreier/Schulze, UrhG, Vorbem. zu §§ 70ff., Rn. 2; Schack, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 67; Schricker/Loewenheim, in Schricker/Loewenheim, Urheberrecht, Einleitung, Rn. 39.

1453 Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 12; Krebs/Becker/Dück, GRUR 2011, 391, 392f.

1454 Bläuer, *causa sport* 2009, 63, 64; Steiner, *causa sport* 2009, 14, 16, 24; Die Sportgenerierten Umsätze beliefen sich bereits im Jahr 2010 auf 50 Milliarden bis 300 Milliarden Euro, je nach der Definition der Wertschöpfungskette: Steiner, SpuRt 2010, 1; Rund 15 Millionen Arbeitsplätze, was 5,4% der arbeitenden Bevölkerung entspricht, sind direkt oder indirekt mit dem Sportsektor verbunden. Die Wertschöpfung beträgt 407 Mrd. EUR jährlich und beläuft sich somit auf belief rund 3,7% des gesamten europäischen BIP sowie 2% des weltweiten BIP: Breuer/Mutter, „Zum Wert des Sports aus ökonomischer Perspektive“, Vortrag vom 18.06.2013; Entschließung des EU-Parlaments vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI), Erwägung X; Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 8; Weißbuch Sport vom 11.07.2007, KOM(2007) 391 final, S. 11f.

ausgeführt, dass „Sportereignisse als solche einzigartig [sind] und [...] insoweit einen Originalcharakter [haben], der sie möglicherweise zu Gegenständen werden lässt, die einen mit dem Schutz von Werken vergleichbaren Schutz verdienen,...“.<sup>1455</sup> Auch die Kommission ist der Ansicht, dass „[d]ie Nutzung des geistigen Eigentums im Sportbereich [...] eine wichtige Einkommensquelle des Berufssports darstellt“ sowie „dass der wirksame Schutz dieser Einkommensquellen – bei voller Einhaltung des EU-Wettbewerbsrechts und der Binnenmarktregeln – wichtig ist, damit eine unabhängige Finanzierung sportlicher Aktivitäten in Europa gesichert werden kann.“<sup>1456</sup> Die Schaffung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstaltungen ist das effektivste Mittel für den Schutz und die Durchsetzbarkeit des geistigen Eigentums des Sports.

Die Schaffung eines neuen Leistungsschutzrechts ist aber nur dann berechtigt, wenn nach dem bisherigen Recht, das heißt mittels bereits bestehender Sonderrechte, mittels des Wettbewerbsrechts oder eigentumsrechtlicher Abwehransprüche, kein hinreichender Schutz zu erlangen ist.<sup>1457</sup> Dies ist, wie oben ausgeführt, jedenfalls nicht umfassend der Fall. Inwieweit nach bisherigem Recht ein Schutz besteht, ist in vielen Fällen weder für die Sportveranstalter, noch für andere Gewerbetreibende rechtssicher erkennbar und im Einzelnen oft streitig. Schutz wird bisher hauptsächlich durch das Hausrecht gewährt, das keine taugliche Rechtsgrundlage darstellt. Es geht daher um die Schaffung von Rechtssicherheit durch eine taugliche Rechtsgrundlage, die auch dort eingreift, wo das bisherige Recht aus den oben beim Hausrecht genannten Gründen versagt, aber andererseits den Schutzbereich auch durch angemessene Schranken beschränkt.<sup>1458</sup> Hiermit würde auch eine sachlich nicht gerechtfertigte Schlechterstellung von Sportarten, die nicht in umfriedeten Sportstätten stattfinden, beseitigt.

Erforderlich ist ferner, dass bei Ausbleiben des Schutzes ein Marktversagen droht. Dies ist zum einen dann der Fall, wenn die Gefahr besteht, dass ohne einen Schutz Investitionen ausbleiben, weil sie sich nicht mehr amortisieren lassen, da die mit den Investitionen erbrachten Leistungen mühelos von Dritten übernommen, und von diesen zu deutlich günstigeren Preisen weiterverwertet werden können. Andererseits kann aber auch ein Marktversagen wegen eines fehlgeleiteten Schutzes drohen, nämlich dann, wenn die Gefahr besteht, dass ein Schutz zu weit ausgedehnt wird, und den Wettbewerb durch eine zu weite Zurückdrängung der Wettbewerbsfreiheit beschränkt. Dies kann dann der Fall sein, wenn mangels spezifischer Rechtsgrundlage eine untaugliche Norm herangezogen und deren Stoßrichtung geändert wird.

---

1455 EuGH, Urteil vom 04.10.2011, Rs. C-403/08 und C-429/08, „*FAPL u.a. gegen Karen Murphy u.a.*“, Rn. 100.

1456 Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 9 und Sinngemäß auch im Weißbuch Sport vom 11.07.2007, KOM(2007) 391 final, S. 12.

1457 *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 73; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, S. 32 Rn. 67.

1458 *Götting*, LMK 2011, 325117; *Körber/Ess*, WRP 2011, 697, 702; *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391; *Röhl*, SpuRt 2011, 147.

Denn dann besteht die Gefahr einer partiellen Störung der Rechtsklarheit und Sicherheit sowie der Konsistenz des Rechtssystems.<sup>1459</sup>

Ein solcher Fall ist bei Sportveranstaltungen gegeben. Die audiovisuellen Rechte sowie den Werbewert von Sportereignissen vermarkten die Veranstalter schon jetzt über Exklusivverträge. Ohne diese Exklusivverträge wären die erforderlichen hohen Investitionen in große Sportereignisse nicht mehr finanzierbar. Eine Amortisation über „Lizenzierungen“ findet deswegen faktisch bereits jetzt auf einer weder tauglichen noch in ihrer Reichweite sicheren rechtlichen Grundlage statt.<sup>1460</sup> Diese Rechte bestehen nur auf Grundlage des Hausrechts, werden aber wie Ausschließlichkeitsrechte behandelt. Die Grenzen zwischen dem Abwehrrecht „Hausrecht“ und den absoluten Immaterialgüterrechten werden verwischt. Angemessene Schrankenbestimmungen sind nicht vorhanden, da das Hausrecht an sich einem völlig anderen Zweck dient. Es besteht die Gefahr einer zu weitreichenden Ausdehnung der Verwertungsrechte durch eine Zweckentfremdung des Hausrechts.<sup>1461</sup> Wie das erst- und zweitinstanzliche Urteil im Fall Hartplatzhelden zeigen, die beide der Klage stattgaben, besteht dieselbe Gefahr durch eine zu weitgehende Ausdehnung des Wettbewerbsrechts.<sup>1462</sup> Die Schaffung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstaltungen, das den Sportveranstaltern die Rechte zur audiovisuellen Verwertung sowie zur werblichen Verwertung durch Sponsorenverträge ausschließlich zuweist, würde mithin keinen neuen Schutz begründen, sondern nur einen bereits bestehenden Schutz umformen und auf eine rechtssichere Grundlage stellen.

Aber auch Sportregeln sollten vom Schutzbereich eines solchen Rechts umfasst sein. Denn erst durch klare, verständliche aber auch detaillierte und immer wieder überarbeitete Regeln entsteht ein für das Publikum nachvollziehbares und deswegen vermarktungsfähiges Sportereignis. Ihre permanente Revidierung erfordert aber die Aufbringung erheblicher Mittel durch die Sportveranstalter.<sup>1463</sup> Da die hoch komplexen und dennoch auch für den durchschnittlichen Amateursportler verständlich verfassten sowie auf das Wesentliche reduzierten Regelungen mehrheitlich die – im Gegensatz zur Annahme des OLG Frankfurt, das ein deutliches Übertreten des

---

1459 Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 75f.

1460 Krebs/Becker/Dück, GRUR 2011, 391, 394; Poll, SpuRt 2012, 5, 6; Röhl, in Vieweg (Hrsg.), Facetten des Sportrechts, 27, 28.

1461 Hilti/Henning-Bodewig, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 82ff.

1462 Heermann lehnt diese Argumentation ab. Er will diese Argumentation erst zulassen, wenn die Rechtsprechung ein informelles Quasi-Ausschließlichkeitsrecht schafft, und damit die Grenzen zwischen Ausschließlichkeitsrecht und Abwehrrechten tatsächlich verwischt werden: GRUR 2012, 791, 796. Zum einen übersieht Heermann, dass dies bei den medialen Verwertungsrechten bereits der Fall ist. Zum anderen ist es nicht ersichtlich, warum zugewartet werden sollte, bis das Kind in den Brunnen gefallen ist. Eine präventive Gefahrenabwehr erscheint im Interesse der Rechtssystematik und Rechtssicherheit vorzugswürdig.

1463 Kocholl, *causa sport* 2008, 150, 151; Röhl, in Vieweg (Hrsg.), Facetten des Sportrechts, 2009, 27, 30.

Alltäglichen gefordert hatte – niedrig anzusetzende Individualitätsschwelle überschreiten, sind diese ohnehin schon nach Urhebergesetz schutzfähig.<sup>1464</sup> Folglich entstünde kein Wertungswiderspruch zum UrhG durch einen zusätzlichen Schutz durch das Leistungsschutzrecht. Ihre Verwertung und insbes. auch ihre Weiterentwicklung und Novellierung grds. dem jeweiligen Sportveranstalter ausschließlich zuzuweisen, und Bearbeitungen sowie einen Vertrieb durch Dritte von einer Lizenz abhängig zu machen, gewährleistet die Authentizität der Regelungen, damit auch die Integrität des Sports, und verhindert, dass unterschiedliche Versionen im Umlauf sind.<sup>1465</sup> Dies fördert einen fairen Breitensport nach gleichen Regeln, was eines der erklärten Ziele des Art. 165 Abs. 2 letzter Spiegelstrich AEUV ist.

Die Zuerkennung eines Rechts an den Sportdatenbanken, Turnierbezeichnungen, Logos, Vereinsnamen und Logos unabhängig vom Markenrecht würde für deren Vermarkter, insbes. die Sportwettenveranstalter, die Notwendigkeit schaffen, sich für deren Nutzung eine Lizenz einzuholen. Dies trüge, wie schon oben ausgeführt, zur Betrugsbekämpfung bei und würde somit die Integrität des Sports fördern. Die Förderung der Fairness, mithin der Integrität des Sports, ist eines der erklärten Ziele des Art. 165 Abs. 2 letzter Spiegelstrich AEUV. Auch die UNESCO-Weltsporthauptministerkonferenz in ihrer „Berliner Erklärung“ sowie das EU Sport Forum 2012 in seiner „Nicosia Erklärung zum Kampf gegen Spielabsprachen“ fordern zur Wahrung der Integrität des Sports zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielmanipulationen im Sport.<sup>1466</sup> Die Einführung einer Lizenzierungspflicht für Sportdatenbanken könnte eine solche Maßnahme sein.<sup>1467</sup>

---

1464 Kocholl, *causa sport* 2008, 150, 152f., 158; Röhl, in Vieweg (Hrsg.), *Facetten des Sportrechts*, 2009, 27, 31ff.

1465 Kocholl, *causa sport* 2008, 150, 156, implizit bei der Erörterung der Handhabung durch die ISAF.

1466 Bericht über das EU Sport Forum 2012; *Fritzweiler*, *SpuRt* 2013, 152, 153.

1467 Das EU-Parlament „*ist der Ansicht, dass Sportwetten eine Form der kommerziellen Nutzung von Wettkämpfen sind, und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, insbesondere durch die Anerkennung der Eigentumsrechte, die die Organisatoren an ihren Wettkämpfen haben, vor jeder unbefugten Nutzung, illegalen Anbietern und dem Verdacht auf Ergebnismanipulation zu schützen und so zu gewährleisten, dass die Wettveranstalter einen bedeutenden Beitrag zur Finanzierung des Massen- und Breitensports leisten, und mit besonderem Schwerpunkt auf der Ausbildung der Sportler die Integrität der Wettkämpfe zu schützen*;...“, Entschließung vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI), Ziff. 55. (Hervorhebung durch die Autorin).

Die EU-Kommission erklärt in ihrer Mitteilung vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, „*Glücksspiele (einschließlich Sportwetten und Lotterien), die von privaten Vermittlern oder direkt oder indirekt vom Staat betrieben werden, tragen in allen EU-Mitgliedstaaten zur Finanzierung des Sports bei. Dies kann unter anderem [...] geschehen [...] über die Nutzung spezifischer Rechte [...]*“ (Hervorhebung durch die Autorin).

Mit dem Olympiaschutzgesetz besteht bereits ein Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems sowie der olympischen Bezeichnungen. Rechtsprechung und Literatur gehen von der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes aus.<sup>1468</sup> Allerdings greift der Schutz aus § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes nur ein, wenn durch die Nutzung unzutreffender Weise der Eindruck vermittelt wird, ein Produkt oder ein Unternehmen sei geschäftlich, wirtschaftlich oder organisatorisch mit dem IOC oder dem DOSB verbunden, oder wenn die Wertschätzung der Olympischen Spiele oder der Olympischen Bewegung ohne rechtfertigenden Grund in unlauterer Weise ausgenutzt oder beeinträchtigt wird.<sup>1469</sup>

Es ist nicht ersichtlich, warum ein Schutz des olympischen Emblems sowie der olympischen Bezeichnungen verfassungskonform ist, aber ein entsprechender Schutz der Embleme und Bezeichnungen anderer Sportveranstaltungen verfassungswidrig sein soll. Vielmehr ist auch von der Verfassungsmäßigkeit des Schutzes der Embleme und Bezeichnungen sämtlicher Sportveranstaltungen, die wesentliche Investitionen erfordern, auszugehen. Dies sofern der Schutz nur dann eingreift, wenn der Verkehr aufgrund der konkreten Nutzung den unzutreffenden Eindruck gewinnen kann, das werbende Unternehmen sei geschäftlich, wirtschaftlich oder organisatorisch mit dem Sportveranstalter verbunden oder ein Produkt von diesem autorisiert, oder wenn eine Rufausbeutung oder Rufbeeinträchtigung stattfindet. Eine bloße Aufmerksamkeitserzeugung durch einen bloßen Hinweis auf das Sportereignis sollte nicht verboten sein.<sup>1470</sup> Der Schutz sollte nur die Verursachung einer Verwechslungsgefahr sowie Rufausbeutungen und -Beeinträchtigungen verhindern. Denn der durch die Wertschätzung für eine Sportveranstaltung entstehende Vermarktungswert sollte uneingeschränkt dem Sportveranstalter zustehen. Es gibt kein anerkanntes rechtmäßiges Interesse anderer Gewerbetreibender, kostenfrei an der Wertschätzung für Sportveranstaltungen zu partizipieren oder gar den Verkehr über geschäftliche Verbindungen zum Sportveranstalter oder Autorisierungen durch diesen zu täuschen. Eine Irreführung schadet nicht nur dem Sportveranstalter sowie den Sponsoren, sondern auch den Verbrauchern.<sup>1471</sup> Im Übrigen erscheint eine Besserstellung von Olympia gegenüber anderen Sportgroßveranstaltungen nicht gerechtfertigt.<sup>1472</sup> Andere Internationale Sportgroßveranstaltungen wie Fußball

---

1468 *Bagger*, SpuRt 2013, 277f.; OLG Düsseldorf, Urteil vom 18.06.2013 – I-20 U 109/12 – „Zur Verfassungsmäßigkeit des Olympiaschutzgesetzes“, SpuRt 2013, 274, 275; *Röhl*, SpuRt 2012, 134, 136ff.; *Stopper*, SpuRt 2013, 243, 246f.

1469 *Bagger*, SpuRt 2013, 277, 278; OLG Düsseldorf, Urteil vom 18.06.2013 – I-20 U 109/12 – „Zur Verfassungsmäßigkeit des Olympiaschutzgesetzes“, SpuRt 2013, 274, 275; *Röhl*, SpuRt 2012, 134, 136ff.; *Stopper*, SpuRt 2013, 243.

1470 *Bagger*, SpuRt 2013, 277, 278; *Röhl*, SpuRt 2012, 134, 138f.; *Thaler*, causa sport 2008, 160, 163.

1471 *Thaler*, causa sport 2008, 160, 163.

1472 *Stopper*, SpuRt 2013, 243, 246f.

WMs, Fußball EMs, die entsprechenden Turniere in anderen Sportarten oder auch internationale Tennisturniere (Beispiel: Wimbeldon) genießen eine vergleichbare öffentliche Aufmerksamkeit und die Investitionen hierin bewegen sich in vergleichbaren Höhen. Ihre wirtschaftliche sowie politische Bedeutung entspricht ebenfalls der einer Olympiade. Gleiches gilt für viele nationale Sportveranstaltungen, wie bspw. die Bundesliga oder die Meisterschaften anderer Sportarten.

Auch Marketingmaßnahmen am Veranstaltungsort sowie in dessen Sichtweite sollten durch die Gewährung eines entsprechenden Rechts unterbunden werden können.<sup>1473</sup> Soll die Möglichkeit von Sportveranstaltern, ihre Ereignisse durch exklusive Sponsorenverträge zu vermarkten, nicht ausgehöhlt werden, müssen sie eine Möglichkeit erhalten, ihre Vertragspartner vor Verwertungen durch Dritte zu schützen. Denn die Exklusivität der Vermarktungsverträge ist der größte wertbildende Faktor.<sup>1474</sup> Auch im Markenrecht untersagt § 14 MarkenG, durch ähnliche Zeichen für ähnliche Produkte den Eindruck zu erwecken, zwischen dem Markeninhaber und demjenigen, der das ähnliche Zeichen für ähnliche Produkte verwendet, bestünde eine wirtschaftliche Verbindung. Eine Ausnutzung oder Beeinträchtigung der Wertschätzung von bekannten Marken ist ferner in Fällen verboten, in denen nur die Zeichen ähnlich sind, hiermit aber nicht auch ähnliche Produkte gekennzeichnet werden. Ebenso sollte es bei Sportveranstaltungen möglich sein, dass die Sportveranstalter verbieten können, dass Werbende versuchen zu suggerieren, zwischen ihrem Unternehmen und dem Sportveranstalter bestünde eine Verbindung, um auf diese Weise von dem guten Ruf der Sportveranstaltung zu profitieren. Die räumliche Ausdehnung des Terminus „am Veranstaltungsort sowie in dessen Sichtweite“ könnte der Auslegung durch die Rechtsprechung überlassen bleiben, um im Einzelfall zu sachgerechten Ergebnissen zu kommen. Eine Banneile würde hierdurch nicht geschaffen.<sup>1475</sup>

Für den Rechtsverkehr ist der Schutzgegenstand erkennbar. Die zunehmende Kommerzialisierung des Sports in den vergangenen Jahren ist diesem nicht verborgen geblieben, und ihm sind die Verwertungsmethoden, insbes. durch exklusive Sponsoren sowie durch exklusive Lizenznehmer für die mediale Verwertung bekannt.<sup>1476</sup>

Allerdings reichen das Vorliegen von wesentlichen Investitionen, für die de lege lata bislang kein hinreichender Schutz vorhanden ist, ein deswegen drohendes Marktversagen, das Fehlen von entgegenstehenden schutzwürdigen Interessen anderer Gewerbetreibender und eine Erkennbarkeit des Schutzgegenstandes für den Rechtsverkehr nicht für die Schaffung eines Leistungsschutzrechts aus. Die

---

1473 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 395.

1474 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 393; *Röhl*, in *Vieweg* (Hrsg.), *Facetten des Sportrechts*, 27, 28; *Thaler*, *causa sport* 2008, 160, 163.

1475 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 395.

1476 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 393.

Investitionen müssen vielmehr zusätzlich auch im Allgemeininteresse liegen.<sup>1477</sup> Dies ist bei den Investitionen der Sportveranstalter in ihre Sportveranstaltungen der Fall. Der Jugend- und Breitensport profitiert durch die zusätzlichen Einnahmen der Sportveranstalter. Somit hätte ein Leistungsschutzrecht nicht nur positive Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, sondern auch auf die Integration, bei der der Sport eine wichtige Rolle spielt.<sup>1478</sup>

Letztlich profitieren die Verbraucher auch deshalb von einem kommerziellen Schutz von Sportveranstaltungen, weil diese einen erheblichen Unterhaltungsfaktor darstellen. Großer Sport benötigt aber vor seiner Austragung große Investitionen in seine Veranstaltung. Große Sportereignisse sind aus diesem Grund, wie bereits oben ausgeführt, ohne einen Schutz der kommerziellen Verwertung nicht mehr finanzierbar.<sup>1479</sup> Werden die Investitionen der Sportveranstalter nicht dauerhaft auf einer tauglichen und angemessenen Rechtsgrundlage geschützt, dann gibt es zwar vermutlich immer noch Sportveranstaltungen. Aber diese werden vielleicht bei einem Einnahmeeinbruch wegen nicht von den Veranstaltern gestatteten Verwertungen, die die Exklusivität und den Ruf beeinträchtigen, irgendwann an Qualität verlieren und in einem sehr viel kleineren Rahmen stattfinden, weil sich die Investitionen nicht mehr amortisieren lassen. Der Unterhaltungswert könnte abnehmen.<sup>1480</sup> Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass Ticketpreise stabil bleiben oder jedenfalls nur moderat ansteigen, höher, wenn die Einnahmen der Veranstalter aus einer kommerziellen Verwertung ihrer Veranstaltungen abgesichert werden, als wenn eine solche Sicherstellung nicht erfolgt.

Allerdings sollte nur die kommerzielle Verwertung geschützt werden.<sup>1481</sup> Nutzungen von Sportveranstaltungen (bspw. die Anfertigung von Ton- und Bildaufnahmen) zu privaten, gemeinnützigen, kirchlichen, wissenschaftlichen

---

1477 *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 74.

1478 *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 77ff.; *Thaler*, *causa sport* 2008, 160, 163; Entschließung des EU-Parlaments vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI), Erwägungen J, M, N und O; Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 4, 6f., 9; Weißbuch Sport vom 11.07.2007, KOM(2007) 391 final, S. 3, 7f.

1479 *Hilti/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 78f.; *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 394; *Poll*, *SpuRt* 2012, 5, 6; *Röhl*, in *Vieweg* (Hrsg.), *Facetten des Sportrechts*, 27, 28; *Steiner*, *causa sport* 2009, 14, 24; Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 9; Weißbuch Sport vom 11.07.2007, KOM(2007) 391 final, S. 18f.

1480 Auch das EU-Parlaments geht in seiner Entschließung vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI), in Erwägungsgrund Y davon aus, dass der Verstoß gegen die geistigen Eigentumsrechte der Sportorganisationen und die Zunahme der digitalen Piraterie, insbesondere der nicht genehmigten Live-Übertragungen von Sportveranstaltungen, den wirtschaftlichen Erfolg des Sportbereichs insgesamt gefährden.

1481 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 395.

sowie Forschungs- und Bildungszwecken sollte nicht untersagt werden können. Außerdem sollte auch der Zugang zu den Veranstaltungen nicht begrenzt werden.<sup>1482</sup> Eine Ausnahme hiervon bildet lediglich die Versagung des Zutritts für bekannte Gewalttäter, um diese von den Stadien fern zu halten. Inwieweit die Sportveranstalter hierzu befugt sind, müsste eine genaue Regelung erfahren.<sup>1483</sup> Der Weiterverkauf von Karten durch Privatpersonen an Privatpersonen sollte ebenfalls erlaubt sein. Lediglich für den gewerblichen Ticketweiterverkauf sollte eine Lizenz erforderlich sein. Denn der Ticketschwarzmarkthandel durch nicht autorisierte Händler stellt ein zunehmendes Problem dar. Die Sportveranstalter wollen durch eine Beschränkung des Weiterverkaufs über autorisierte Sekundärhändler auch für den durchschnittlichen Fan mit einem durchschnittlichen Einkommen erschwingliche Ticketpreise sicherstellen. Im Interesse der Händler auf dem Sekundärmarkt liegt es aber, den größtmöglichen Profit zu erwirtschaften.<sup>1484</sup> Erschwingliche Ticketpreise liegen zuallererst auch im Interesse der Verbraucher. Das bisherige Recht kann dies, wie die Entscheidung des BGH „*Bundesligakarten.de*“<sup>1485</sup> zeigt, nicht gewährleisten.

Es sollte eine entsprechende Schrankenbestimmung zugunsten der privaten, gemeinnützigen, kirchlichen oder wissenschaftlichen Nutzung sowie der Nutzung zu Forschungs- und Bildungszwecken geschaffen werden. Diese sollte auch das Hochladen von Inhalten als user generated content umfassen. Man könnte die Plattformbetreiber, die diese mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben, und zwar auch mittels einer Werbefinanzierung, zu einer Lizenzzahlung verpflichten. Nach der oben ausführlich dargestellten Bogsch-Theorie, der auch der EuGH, in der Sportradar-Entscheidung gefolgt ist, wären sie hierzu unabhängig vom Serverstandort verpflichtet, wenn sich ihr Angebot auch an inländische Nutzer richtet, weil dann inländisches Recht auf sie Anwendung findet. Mit diesem Modell, das im Übrigen auch als zukünftige Regelung im Urheberrecht im Bereich des user generated content sinnvoll ist, sind Sachverhalte wie bei den Hartplatzhelden ohne Probleme in den Griff zu bekommen. Mit der Geräteabgabe kennt das Urheberrecht bereits eine vergleichbare Regelung, die sich bewährt hat.

Die Sportveranstalter hätten bei einem Leistungsschutzrecht ein Monopol auf ihre Veranstaltungen. Als Monopolisten, die über eine Ressource verfügen, auf die bspw. Sportwettenveranstalter angewiesen sind, ist es den Sportveranstaltern durch das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung aus Art. 102 AEUV sowie § 20 Abs. 2 GWB jedoch kartellrechtlich untersagt, diese von

---

1482 *Krebs/Becker/Dück*, GRUR 2011, 391, 394.

1483 Einen Vorschlag zur Verbesserung der Fernhaltung von gewalttätigen Fans von Stadien macht das EU Parlament in Ziff. 37 seiner EntschlieÙung vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI).

1484 *Stopper*, SpuRt 4/2013, Editorial.

1485 *GRUR* 2009, 173ff.



innen abhängigen kleineren und mittleren Unternehmen unmittelbar oder mittelbar zu behindern oder gegenüber vergleichbaren Unternehmen unterschiedlich zu behandeln. Diese sog. „essentielle Facilities-Doktrin“ kann zu einem Kontrahierungszwang führen.<sup>1486</sup> Zusätzlich könnte bei Verwertungshandlungen, bei denen bisher keine exklusive Vermarktung stattfindet, wie z. B. bei den Sportwetten oder auch anderen Verwertungen von Sportdatenbanken wie bspw. bei Daily Fantasy Sports, ein Lizenzierungszwang zu angemessenen Bedingungen explizit eingeführt werden, etwa vergleichbar mit dem aus § 87 Abs. 5 UrhG. Wie dort auch, sollte eine Ausnahme vom Lizenzierungszwang bei sachlich rechtfertigenden Gründen wie etwa bei Verstößen gegen den Trennungsgrundsatz oder wenn keine staatliche Genehmigung vorliegt, vorgesehen werden.

Das Recht zur Kurzberichterstattung muss unberührt bleiben.<sup>1487</sup> Ferner sollte eine § 50 UrhG entsprechende Schrankenbestimmung zugunsten einer Berichterstattung über Tagesereignisse vorgesehen werden.

Auch die Regelungen zu technischen Schutzmaßnahmen gemäß §§ 95aff. UrhG könnten übernommen und die Sportveranstalter zur Nutzung dieser Möglichkeit angehalten werden.<sup>1488</sup>

Zeitlich sollte der Schutz auf den Zeitraum beschränkt sein, in dem üblicherweise der Großteil der kommerziellen Verwertung stattfindet, das heißt der Schutz sollte bereits im Vorfeld der Veranstaltung ab Beginn der üblichen umfassenden kommerziellen Verwertbarkeit eingreifen sowie über die gesamte Dauer der Sportveranstaltung und darüber hinaus bis zum Ende der üblichen umfassenden kommerziellen Verwertbarkeit andauern.<sup>1489</sup>

### **C. Kompetenz der Europäischen Union zur Einführung eines Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern an ihren Sportveranstaltungen**

Art. 165 AEUV stellt schon keine Ermächtigungsgrundlage für verbindliche harmonisierende Sekundärrechtsakte dar. Aber, wie schon oben ausgeführt, verschafft die Binnenmarktkompetenz dem Unionsgesetzgeber das Recht zur Harmonisierung von nationalen Leistungsschutzrechten für Sportveranstalter, das heißt die diesbezüglichen nationalen Rechte anzugleichen. Außerdem besitzt der Unionsgesetzgeber aus Art. 118 AEUV eine Kompetenz, ein entsprechendes unionsweites Leistungsschutzrecht einzuführen. Neben dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung muss der Unionsgesetzgeber gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV das Subsidiaritätsprinzip

---

1486 Paal, in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, Art. 102 AEUV Rn. 41f.

1487 Entschließung des EU-Parlaments vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI), Ziff. 55; Krebs/Becker/Dück, GRUR 2011, 391, 396.

1488 Körber/Ess, WRP 2011, 697, 703.

1489 Krebs/Becker/Dück, GRUR 2011, 391, 396.

beachten.<sup>1490</sup> Ferner müssen nach Art. 5 Abs. 4 EUV alle Maßnahmen der Union dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen und mit sonstigem Unionsrecht, insbes. den Grundfreiheiten sowie den Grundrechten, vereinbar sein.<sup>1491</sup> Sowohl der Subsidiaritätsgrundsatz als auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind jedoch erfüllt. Auch gibt es kein sonstiges entgegenstehendes Unionsrecht, siehe oben.

## **I. Keine Rechtsetzungskompetenz aus Artikel 165 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union**

Erstmals in seiner Geschichte enthält das primäre Unionsrecht mit Art. 165 AEUV seit dem Vertrag von Lissabon eine Ermächtigungsgrundlage für eine unionale Sportpolitik. Dieser belässt die Kompetenz für die Regelung des Sports allerdings bei den Mitgliedstaaten. Die Union ist hiernach lediglich auf Maßnahmen zur Förderung der europäischen Dimension des Sports beschränkt. Es handelt sich hierbei um eine Kompetenz zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung. Die Fördermaßnahmen können formal entweder im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als Verordnung, Richtlinie oder Beschluss ergehen oder als rechtlich unverbindliche Empfehlung gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV. Wenn Fördermaßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ergehen, sind sie zwar formal verbindlich. Jedoch sind Harmonisierungsmaßnahmen mit inhaltlich verbindlichen Vorgaben strikt verboten, Art. 165 Abs. 4 Spiegelstrich 1 AEUV. Verbindliche Vorgaben haben sich auf Verfahrensfragen zu beschränken, z. B. auf Vorgaben zu der Verteilung von Geldern. Die EU kann mithin inhaltlich Empfehlungen aussprechen, in denen sie den Mitgliedstaaten mögliche Wege und Lösungen aufzeigt, sowie (finanzielle) Anreize schaffen.<sup>1492</sup> Daher werden Finanzierungsprogramme neben der Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit auch weiterhin wesentlicher Bestandteil der unionalen Sportpolitik sein.<sup>1493</sup>

---

1490 *Kahl*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 27; *Leible/Schröder*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 67; *Stieper*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 28; *Tietje*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 46ff., 58f.

1491 *Kahl*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 27, 29ff.; *Leible/Schröder*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 63ff.; *Tietje*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, in: *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 114 Rn. 46ff., 54ff.

1492 *Blanke*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 165 Rn. 98ff., 138ff.; *Brost*, *SpuRt* 2010, 178, 279; *Muresan*, *causa sport* 2010, 99, 100f.; *Niedobitek*, in *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 165 AEUV Rn. 44ff., 57ff.; *Ruffert*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 165 Rn. 3, 24; *Steiner*, in: *Editorial SpuRt* Heft 5/2010, S. 1.

1493 *Brost*, *SpuRt* 2010, 178, 279; *Muresan*, *causa sport* 2010, 99, 104f.; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 165 Rn. 3, 24.

Art. 165 AEUV steht aber der Anwendung der Binnenmarktkompetenz aus Art. 114 AEUV sowie des Art. 118 AEUV nicht entgegen, und zwar selbst dann nicht, wenn die auf dieser Grundlage erlassenen Maßnahmen sich im Sportbereich auswirken oder sportpolitischen Aspekten dabei sogar eine maßgebliche Rolle zukommt.<sup>1494</sup>

## II. Die Binnenmarktkompetenz

Dem Unionsgesetzgeber verleiht Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV, wie oben besprochen, die Kompetenz, Maßnahmen zu ergreifen, um die Vorschriften der Mitgliedstaaten zu ihren nationalen Leistungsschutzrechten hinsichtlich deren wirtschaftlicher Aspekte für Sportveranstaltungen zu vereinheitlichen, soweit hierdurch Behinderungen für den Binnenmarkt abgebaut oder Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden. Dies gilt auch dann, wenn einige Mitgliedstaaten deswegen erst ein neues nationales Recht schaffen müssen. Dies zeigt das Beispiel der Datenbank-Richtlinie, die neue nationale Schutzrechte *sui generis* schuf, das einige Mitgliedstaaten wie u. a. Deutschland erst neu einführen mussten.<sup>1495</sup>

## III. Artikel 118 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Art. 118 AEUV sieht erstmals in der Geschichte des primären Rechts eine Kompetenz zur Schaffung von europäischen Rechtstiteln über einen einheitlichen Schutz der geistigen Eigentumsrechte vor.<sup>1496</sup> Solche können im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionieren des Binnenmarktes geschaffen werden. Die Schaffung des neuen europäischen Titels des geistigen Eigentums muss mithin positive substanzielle und konkrete Auswirkungen auf die Verwirklichung oder das Funktionieren des Binnenmarktes haben. Dies ist – wie oben bei der Binnenmarktkompetenz besprochen – insbes. der Fall, wenn Hemmnisse für die Grundfreiheiten auf dem Binnenmarkt abgebaut oder Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden.<sup>1497</sup> Die Regelung ist erforderlich geworden, weil die Schaffung von unionsweiten Rechten keine Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften mehr ist, sondern das unionsweite Recht ergänzt die nationalen Rechte und tritt neben diese. Die Gemeinschaftsmarkenverordnung, die Verordnung zum

---

1494 *Blanke*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 165 Rn. 111; *Kahl*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 31; *Muresan*, causa sport 2010, 99, 103f.; *Niedobitek*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 165 AEUV Rn. 34; *Ruffert*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 165 Rn. 6.

1495 *Hilty/Henning-Bodewig*, „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, 2006, S. 11.

1496 *Bings*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 118 AEUV Rn. 1; *Stieper*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 1; *Wichert*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 1.

1497 *Bings*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 7; *Wichert*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 1.

gemeinschaftlichen Sortenschutz sowie die Gemeinschaftsgeschmacksmusterverordnung konnten aus diesem Grund schon damals nicht auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV, damals Art. 95 EGV (Nizzaer Fassung) gestützt werden, sondern mussten auf die ergänzende Rechtsetzungsbefugnis des Art. 352 AEUV, damals Art. 308 EGV (Nizzaer Fassung), zurückgreifen.<sup>1498</sup> Auch bei Art. 118 AEUV handelt es sich um eine geteilte Zuständigkeit, weshalb das Subsidiaritätsprinzip zu beachten ist.<sup>1499</sup>

#### IV. Der Subsidiaritätsgrundsatz

Das Subsidiaritätsprinzip bezieht sich auf die Ausübung der übertragenen Kompetenzen. Es besteht gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV darin, dass die Union ihre nicht ausschließlichen Kompetenzen nur insofern und insoweit ausüben darf, als die Ziele der geplanten Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Diese müssen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sein. Die beiden Voraussetzungen der Nichterreichbarkeit der Ziele auf mitgliedstaatlicher Ebene sowie der besseren Zielerreichung auf Unionsebene müssen für die Ausübung der nicht ausschließlichen Kompetenzen kumulativ vorliegen.<sup>1500</sup> Bei der Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 sowie bei Art. 118 AEUV sind diese Voraussetzungen jedoch regelmäßig erfüllt, da man in deren Tatbestand schon die Notwendigkeit einer Harmonisierung für eine Verbesserung des Binnenmarktes bejaht hat. Außerdem überwinden unionsweit einheitliche Rechtstitel die Territorialität der nationalen Schutzrechte, was nationale Regelungen nicht leisten können, was aber dauerhaft für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist.<sup>1501</sup>

#### V. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip besagt, dass alle Maßnahmen der Union geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen. Bei der Beurteilung, ob dies der Fall ist, hat der Unionsgesetzgeber allerdings bei komplexen Abwägungen einen weiten

---

1498 *Bings*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 16f.; *Stieper*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 2f.; *Wichert*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 1, 7.

1499 *Stieper*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 28.

1500 *Streinz*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 21, 25; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010, § 11 II.

1501 *Kahl*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 27; *Leible/Schröder*, in Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 67; *Stieper*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 28; *Tietje*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 58f.; *Wichert*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 7.

Ermessensspielraum. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegt deshalb nur vor, wenn die betroffene Maßnahme zur Erreichung ihres Ziels offensichtlich ungeeignet, nicht erforderlich oder unangemessen ist.<sup>1502</sup> Hierzu gelten die Ausführungen oben zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung entsprechend.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ferner eine unionale Regelung durch eine Richtlinie der Regelung durch eine Verordnung grundsätzlich vorzuziehen.<sup>1503</sup>

## **D. Ebene der Einführung eines Leistungsschutzrechts, sowie Art und Ort der Einführungsmaßnahmen**

Da – wie die obigen Ausführungen zeigen – sowohl die Einführung eines nationalen Leistungsschutzrechts, der Erlass von unionalen Harmonisierungsmaßnahmen, als auch die Einführung eines unionsweiten Leistungsschutzrechts in Frage kommt, stellt sich nunmehr noch die Frage, auf welcher Ebene sowie durch welche Maßnahmen ein solches Leistungsschutzrecht eingeführt werden sollte. In der Folge auf die hier gegebene Antwort stellt sich außerdem die Frage, wie und wo in Deutschland zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen ein solches Leistungsschutzrecht umgesetzt werden sollte.

## **I. Ebene der Einführung eines Leistungsschutzrechts für Sportveranstaltungen**

Ganz ohne europäische Verankerung sollte ein Leistungsschutzrecht nicht sein. Eine europäische Regelung ist vor dem Hintergrund der Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des Binnenmarktes sinnvoll.<sup>1504</sup> Allerdings sollte dies dadurch geschehen, dass alle Mitgliedstaaten der EU nationale Leistungsschutzrechte für Sportveranstaltungen einführen, und diese durch Richtlinien harmonisiert werden, entsprechend der Rechtslage im Urheberrecht sowie bei den verwandten Schutzrechten. Die Einführung eines unionsweiten Leistungsschutzrechts erscheint nicht erforderlich.

Ein Leistungsschutzrecht für Sportveranstaltungen zugunsten von deren Veranstaltern entstünde unmittelbar kraft Gesetzes durch die Organisation und Veranstaltung des Sportereignisses ohne weitere staatliche Intervention. Deswegen

---

1502 *Kahl*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 114 Rn. 27; *Leible/Schröder*, in Streinz, EUV/AEU, Art. 114 Rn. 63ff.; *Tietje*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 57.

1503 *Kahl*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEU, Art. 114 Rn. 27; *Leible/Schröder*, in Streinz, EUV/AEU, Art. 114 Rn. 64; *Tietje*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 Rn. 117.

1504 *Körber/Ess*, WRP 2011, 697, 703; Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 3, 10; *Poll*, SpuRt 2012, 5, 9.

würde sich das Territorialitätsprinzip hier weniger auswirken, als beim Markenrecht, dem Geschmacksmusterrecht, dem Patentrecht oder auch dem Sortenschutzrecht. Aus diesem Grund besteht bei einem kraft Gesetzes entstehenden Recht kein Bedürfnis nach einem europäischen Einheitsrecht, das mit dem Bedürfnis hiernach im Fall der kraft staatlicher Verleihung entstehenden Rechte vergleichbar wäre. Das ist auch der Grund, warum es bislang noch keinen ernsthaften Versuch der Schaffung eines europäischen Urheberrechts gab.<sup>1505</sup> Die Schaffung eines unionsweiten Rechtstitels ist somit für die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes nicht zwingend erforderlich. Ferner würde ein unionsweites Leistungsschutzrecht einen größeren Eingriff in die nationalen Rechte darstellen, als dies bei den Rechten, die kraft staatlicher Verleihung entstehen, der Fall ist. Ein solcher unionsweiter Titel könnte nicht neben den nationalen Rechten bestehen, sondern müsste diese ersetzen. Denn bei den formlosen Rechten, die kraft Gesetzes mit der Leistung des Schutzgegenstandes entstehen, würde ein Nebeneinander der nationalen Rechte mit dem Unionsrecht zu praktisch unauflösbaren Problemen führen. Der Rechteinhaber erhielte mit Erbringung der Leistung stets zwei unabhängige Schutzrechte an ein und demselben Schutzgegenstand und nicht, wie bei den eingetragenen Rechten, an zwei unterschiedlichen Schutzgegenständen.<sup>1506</sup> Somit stellt eine Harmonisierung der nationalen Rechte das mildere Mittel dar. Aus Gründen d. Verhältnismäßigkeit sollte es daher bei nationalen Schutzrechten, die durch unionsrechtliche Maßnahmen harmonisiert werden, verbleiben. Diese Harmonisierungsmaßnahmen sollten, ebenfalls aus Gründen d. Verhältnismäßigkeit, Richtlinien sein.

## II. Umsetzung in Deutschland

Der deutsche Gesetzgeber sollte das Leistungsschutzrecht wie Frankreich, in einem Sportgesetzbuch umsetzen. Eine Umsetzung im UrhG sollte unterbleiben, um die Integrität von dessen Sinn und Zweck, kulturelles Schaffen zu schützen,<sup>1507</sup> zu bewahren. In diesem Sportgesetzbuch könnten außerdem weitere sportspezifische Regelungen Eingang finden wie bspw. weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielmanipulationen, solche zur Dopingbekämpfung, zu den Rechten und der Stellung der Spieler, zu Transfers sowie Klauseln zum Schutz minderjähriger Spieler.

Ferner sollte für Deutschland eine Zentralvermarktung der Rechte durch die nationalen Verbände vorgesehen werden, um eine angemessene Beteiligung des Breitensports zu gewährleisten. Dies könnte durch eine entsprechende Regelung

---

1505 *Wichert*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 118 Rn. 7.

1506 *Stieper*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art. 118 Rn. 20.

1507 *Peifer*, GRUR-Prax 2011, 181; *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013, Rn. 2; *Schricker/Loewenheim*, in *Schricker/Loewenheim*, Urheberrecht, Einleitung Rn. 37.

sichergestellt werden (etwa durch eine Bestimmung, die besagt, dass x% der Einnahmen aus dem Leistungsschutzrecht zur Förderung des Breitensports einzusetzen sind). EU-Parlament und EU-Kommission befürworteten ebenfalls eine solche Zentrale Vermarktung zur Verstärkung der „finanziellen Solidarität zwischen Profi- und Breitensport“.<sup>1508</sup>

---

1508 Mitteilung der Kommission vom 18.01.2011, KOM(2011) 12 endgültig, S. 9, wo sie ausführt, dass „[d]ie zentrale Vermarktung von Medienrechten ein gutes Beispiel für finanzielle Solidarität und Umverteilungsmechanismen im Sport [ist]. [...] Die Kommission empfiehlt den Sportverbänden, für die zentrale Vermarktung von Medienrechten Mechanismen einzuführen, die eine angemessene Verteilung bei voller Einhaltung des EU-Wettbewerbsrechts und gleichzeitiger Wahrung des Rechts der Öffentlichkeit auf Information sicherstellen.“ Sinngemäß argumentierte die Kommission so auch schon im Weißbuch Sport vom 11.07.2007, KOM(2007) 391 final, wo sie auf S. 19 ausführt, die Kommission akzeptiere die zentrale Vermarktung der Sportmedienrechte, da diese für die Einnahmeumverteilung eine große Rolle spielen und damit für mehr Solidarität im Sport sorgen kann.

Das EU-Parlament betont in Ziff. 51 seiner Entschließung vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports (2011/2087(INI)), „die grundlegende Bedeutung der kommerziellen Nutzung von Übertragungsrechten an Sportwettkämpfen auf **zentraler**, exklusiver und territorialer Grundlage, um eine gerechte Verteilung der Einnahmen zwischen Elite- und Breitensport zu gewährleisten;“ (Hervorhebung durch die Autorin).





## Zusammenfassung unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen

Die größten Differenzen zwischen dem GlüStV 2012 sowie dem GlüG SH bestanden hinsichtlich Online-Glücksspielen. Auch sind nach dem Ergebnis der vorliegenden Untersuchung die größten Änderungen bei der Regulierung von Online-Glücksspielen vorzunehmen. Deswegen legt diese Zusammenfassung auch einen Schwerpunkt auf diese.

Sowohl der GlüStV 2012, als auch das GlüG SH behalten das Staatsmonopol für die Veranstaltung von Lotterien bei. Ausnahmen können nach beiden Regelwerken nur im bisherigen Umfang für Lotterien mit geringem Gefährdungspotential, für gemeinnützige Lotterien sowie Lotterien in Form des Gewinnsparens erteilt werden. Der Spielerschutz ist beim Lotteriemonopol des GlüStV 2012 strenger ausgestaltet, als er es beim GlüG SH war. Der Jugendschutz ist bei beiden Regelwerken weitestgehend gleich streng.

Der GlüStV 2012 sieht auch weiterhin für den Vertrieb von Lotterien ein repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor. Hiernach unterliegt auch der Vertrieb strengen Jugend- u. Spielerschutzanforderungen. Für den Online-Vertrieb bedarf es einer zusätzlichen Erlaubnis, für die zusätzliche Spieler- u. Jugendschutzvoraussetzungen zu erfüllen sind. Insbes. sind ein monatlicher Höchsteinsatz pro Spieler sowie ein Selbstlimitierungssystem vorgesehen – wobei unklar ist, ob es sich um ein Opt-In oder um ein Opt-Out-Modell handelt – und es besteht ein Verlinkungsverbot. Das GlüG SH befreite den Lotterievertrieb weitestgehend vom Erlaubnisvorbehalt. Es sah nur noch eine Anzeigepflicht beim Innenministerium vor. Eine Ausnahme galt nur bei Lotterien, die öfters als zweimal wöchentlich veranstaltet wurden. Für deren Vertrieb war weiterhin die Einholung einer Erlaubnis erforderlich. Der Vertrieb von Lotterien war ferner nach dem GlüG SH weitestgehend von Erfordernissen d. Spieler- u. Jugendschutzes befreit. Für den Online-Vertrieb war – soweit es einer Vertriebs Erlaubnis überhaupt noch bedurfte – keine zusätzliche Erlaubnis erforderlich. Es waren keine zusätzlichen Schutzmaßnahmen hierfür vorgesehen. Insbes. sah das GlüG SH weder einen monatlichen Höchsteinsatz pro Spieler, noch ein Selbstregulierungssystem, noch ein Verlinkungsverbot vor.

Nach dem Konzessionsmodell der Experimentierklausel des GlüStV 2012 können für die Veranstaltung von Sportwetten nur 20 Lizenzen befristet auf sieben Jahre erteilt werden. Sportwetten dürfen online nur von den 20 Konzessionsnehmern selbst, und stationär nur von den Wettannahmestellen der Konzessionsnehmer vertrieben werden. Der Sportwettenvertrieb durch nicht in die Vertriebsstruktur der Konzessionsnehmer eingegliederte unabhängige gewerbliche Wettvermittler ist nach dem GlüStV 2012 ausgeschlossen. Die 20 Konzessionsnehmer bedürfen für den Online-Vertrieb keiner gesonderten Vertriebs Erlaubnis. Die strengeren Spieler- und Jugendschutzvoraussetzungen für den Online-Vertrieb – insbes. das

Selbstlimitierungssystem sowie das Verlinkungsverbot – prüft das hessische Innenministerium bei der Konzessionsvergabe im ländereinheitlichen Verfahren mit. Ihre Wettannahmestellen bedürfen einer weiteren Vertriebs Erlaubnis für den stationären Vertrieb, die durch die Konzessionsnehmer zu beantragen ist. Die Konzessionen konnten bisher wegen diverser noch anhängiger Gerichtsverfahren nicht erteilt werden. Durch den 2. GlüÄndStV entfällt – wenn er nach den Regierungswechseln in NRW und SH überhaupt in Kraft tritt, was äußerst fraglich erscheint – lediglich die Beschränkung auf 20 Konzessionen, nicht aber die zeitliche Befristung, die sogar noch verkürzt wird, und auch nicht der Ausschluss nicht in das Vertriebssystem eingliederter, unabhängiger gewerblicher Wettvermittler. Nach dem GlüG SH war die Anzahl der Lizenznehmer sowohl für die Veranstaltung, als auch für den Vertrieb von Sportwetten unbeschränkt. Sowohl die Veranstaltung, als auch der Vertrieb von Sportwetten unterlag einem Erlaubnisvorbehalt. Es bedurfte weder einer gesonderten Erlaubnis für den Online-Vertrieb, noch waren bei diesem strengere Jugend- u. Spielerschutzvoraussetzungen als beim stationären Vertrieb zu beachten. Insb. bestand kein Verlinkungsverbot und es waren kein monatlicher Höchsteinsatz pro Spieler sowie kein Selbstregulierungssystem vorgesehen. Die Jugend- u. Spielerschutzbestimmungen im stationären Vertrieb waren bei beiden Regelwerken weitestgehend gleich.

Der GlüStV 2012 enthält erstmals Vorgaben für Pferdewetten. Zwar verzichtet er für diese auf die Normierung einer gesonderten glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Er bindet aber die Erlaubnis nach dem RennwLottG an die Ziele seines § 1 sowie an die Jugendschutzbestimmungen, und sieht erstmals auch für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten zwingend die Entwicklung und Anwendung eines Sozialkonzepts vor. Der GlüStV 2012 öffnet das Internet für Pferdewetten in gleichem Maße, wie für Sportwetten. Das GlüG SH enthielt keinerlei Regelungen für Pferdewetten.

Nach dem GlüStV 2012 sind ausschließlich Präsenz-Spielbanken für Casinospiele erlaubnisfähig. Die Online-Veranstaltung und der Online-Vertrieb von Casinospiele sind hiernach weiterhin verboten. Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts. Das Nähere zu den Erlaubnisvoraussetzungen und das Betreiben von Spielbanken regeln die Spielbankgesetzen der Länder, die den GlüStV 2012 diesbezüglich ergänzen. Nach dem GlüG SH unterlagen nur Casinospiele mit Bankhalter dem Monopol der Präsenz-Spielbanken. Casinospiele ohne Bankhalter durften auch durch andere Anbieter online veranstaltet und vertrieben werden. Beides unterlag einem Erlaubnisvorbehalt mit strengen Voraussetzungen. Das SpielBG SH a. F. ergänzte die Regelungen des GlüG SH für die Präsenz-Spielbanken, nicht aber für die Online-Casinos. Präsenzspielbanken konnten für eine Übertragung im Internet von stationär veranstalteten Spielen mit Bankhalter eine Erlaubnis erhalten.

Der GlüStV 2012 normiert außerdem erstmals Regelungen für Spielhallen. Er führt für diese eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht zusätzlich zu der gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 33i GewO ein. Die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis bindet der GlüStV 2012 an die Ziele seines § 1. Er schreibt einen Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen sowie ein Verbot von Mehrfachkonzessionierungen

in einem Gebäude oder Gebäudekomplex vor, verlangt von den Ländern die Einführung einer Mindestsperrzeit und enthält zusätzliche Werbebeschränkungen für diese. Es gilt ein absolutes Internetverbot für Geldspielautomaten. Ihr Betrieb ist auf Präsenz-Spielhallen beschränkt. Daran ändert auch der 2. GlüÄndStV nichts. Vor dem Beitritt zum GlüStV 2012 fanden sich im schleswig-holsteinischen Recht die Regelungen für Spielhallen ausschließlich im SpielhG SH. Dessen a. F. verzichtete auf eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht. Es band Spielhallen auch nicht an die Ziele des GlüG SH. Zwar normierte auch das SpielhG SH a. F. einen Mindestabstand zw. zwei Spielhallen, erlaubte aber die Konzessionierung von bis zu zwei Spielhallen im selben Gebäude od. Gebäudekomplex. Es schrieb allerdings ebenfalls eine Mindestsperrzeit vor u. enthielt dieselben zusätzlichen Werbebeschränkungen für Spielhallen, wie der GlüStV 2012. Anders als der GlüStV 2012 sah das GlüG SH (in analoger Anwendung) die Möglichkeit der Online-Veranstaltung u. des Online-Vertriebs von Geldspielautomatenspielen vor.

Die für alle Glücksspielarten geltenden Werbebeschränkungen des GlüStV 2012 sind deutlich strenger, als die Werbebeschränkungen nach dem GlüG SH sowie nach den Werbegrundsätzen des Deutschen Werberates. Die Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums, deren Erlass der GlüStV 2012 vorsieht, enthält detaillierte Vorschriften für die einzelnen Glücksspielarten sowie die unterschiedlichen Medien, über die Glücksspielwerbung verbreitet wird. Derartige Vorschriften sahen das GlüG SH und die Werbegrundsätze des Deutschen Werberates nicht vor. Außerdem normiert der GlüStV 2012 ein Verbot für Glücksspielwerbung im Internet sowie im Fernsehen. Ausnahmen hiervon können nur für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten erteilt werden. Hierfür müssen die Werbenden eine zusätzliche Erlaubnis einholen. Glücksspielwerbung über Telekommunikationsanlagen ist nach dem GlüStV 2012 für alle Glücksspielarten verboten. Das GlüG SH kannte keine solchen Verbote. Werbung über das Internet, das Fernsehen sowie über Telekommunikationsanlagen war hiernach ohne zusätzliche Erlaubnis für alle Glücksspielarten zulässig. Jedoch waren hierbei die Vorgaben des UWG zu beachten.

Der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012 ist wegen des Fortbestandes der bereits auf Grundlage des GlüG SH erteilten Lizenzen unwirksam. Die gleichzeitige Geltung der Begrenzung der Konzessionsanzahl für Sportwettenveranstalter und des absoluten Internetverbots für Casinos ist neben dem Fortbestand von Lizenzen hierfür während des größten Teils der Geltungsdauer sowohl der Experimentierklausel, als auch des Verbots von Online-Casinos des GlüStV 2012 ferner wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz in SH sowohl verfassungs-, als auch europarechtswidrig. Dieses Problem löst der 2. GlüÄndStV nur für Sportwetten, nicht aber für Online-Casinospielangebote.

Die Regelungen des GlüStV 2012 sind an sich grds.weitestgehend verfassungsgemäß. Nur das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und im Internet ist wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot verfassungswidrig. Außerdem zeigt der vollständige Vollstreckungsausfall hinsichtlich von Online-Sportwettenangeboten sowie hinsichtlich von Online-Casinos, dass die Regelungen des GlüStV 2012 den Praxistest nicht

bestanden haben. Die mit dem vollständigen Verbot von Online-Casinos sowie von Online-Automatenspielen und mit der zahlenmäßigen Beschränkung der Sportwettenkonzessionen verfolgten Ziele verfehlt der GlüStV 2012 dadurch in der Praxis. Außerdem überschreiten die Lotterieranbieter in der Praxis systematisch die Grenzen zulässiger Werbung. Ist aber eine Regelung tatsächlich nicht dazu geeignet, die mit ihr verfolgten Ziele zu erreichen, dann fehlt die Konsistenz zwischen der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung des Glücksspielmarkts, was zur Unverhältnismäßigkeit und somit zur Verfassungswidrigkeit führt. Dieses Problem der fehlenden Praxistauglichkeit löst der 2. GlüÄndStV nur für Sportwettenkonzessionen, nicht aber für das absolute Online-Verbot für Casino- und Automatenspiele.

Zwar sind die Regelungen des GlüStV 2012 mit Ausnahme des Erlaubnisvorbehalts für Werbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten im Fernsehen und im Internet an sich grds. europarechtskonform. Wegen Verstoßes gegen das Zensurverbot ist der Erlaubnisvorbehalt für Werbung für Lotterien, Sport- u. Pferdewetten im Fernsehen und im Internet auch unionsrechtswidrig. Nach einem Urteil des VG Karlsruhe führt die unterschiedliche Rechtslage nach dem GlüG SH und dem GlüStV 2012, abweichend von der Mehrheitsmeinung in der Literatur, nicht zu einer Inkohärenz der deutschen Glücksspielregulierung und mithin nicht zu einer Europarechtswidrigkeit. Diese Ansicht hat auch der BGH in seiner Pressemitteilung zu seinem Vorlagebeschluss vom 24.01.2013 sowie in diesem Vorlagebeschluss vertreten. Zweifel an der Kohärenz des GlüStV 2012 wegen des GlüG SH äußerte hingegen der VGH Baden-Württemberg in einem Beschluss zu einem einstweiligen Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO, ohne jedoch abschließend hierüber zu entscheiden. Der EuGH schloss sich der Meinung des BGH sowie des VG Karlsruhe an, stützte sein Urteil allerdings maßgeblich auf die nur sehr kurze Geltungsdauer des GlüG SH wegen des baldigen Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüStV 2012. Die Frage, ob die Fortgeltung der nach dem GlüG SH erteilten Lizenzen zum Wegfall der Gesamtkohärenz des GlüStV 2012 führt, beantwortete der EuGH nicht. Jedoch stellt sich auch hier das Vollzugsproblem in der Praxis. Nach der Rspr. d. EuGH ist eine Regelung nur dann unionsrechtskonform, wenn sie auch wirklich dazu geeignet ist, die Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele dadurch zu gewährleisten, dass sie tatsächlich dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter u. systematischer Weise zu begrenzen. Wie die Malaise des hessischen Konzessionsverfahrens zeigt, ist dies bei der zahlenmäßigen Begrenzung der Sportwettenkonzessionen aber nicht der Fall. In der Praxis konnten die Konzessionen wegen zahlreichen Klagen der unterlegenen Wettbewerber nicht erteilt werden. Sollte der 2. GlüÄndStV – wider Erwarten – doch in Kraft treten, dann würde er durch den Wegfall der zahlenmäßigen Beschränkung für Sportwettenkonzessionen das Vollzugsproblem diesbezüglich lösen. Während der Übergangszeit, in der nur die Top-35-Anbieter eine vorläufige gesetzliche Lizenz erhalten, würde er aber neue unionsrechtliche Probleme schaffen. Das Abstellen auf das Konzessionsverfahren, dessen Durchführung gegen das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot verstieß, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Nicht-Top-35-Anbieter werden hierdurch folglich in unsachlicher Weise benachteiligt.

Der Vollzug des Online-Casino- und Online-Automatenspielvebots ist in der Praxis ebenfalls gescheitert. Ein großer grauer Markt von Anbietern mit einer Lizenz aus anderen EU-Mitgliedstaaten hat sich etabliert. Ein solcher grauer Markt der mittlerweile bestehenden Größe verschwindet weder von alleine, noch lässt sich dieser durch Vollzugsmaßnahmen beseitigen. Die Spieler werden ihre Nachfrage auch weiterhin im grauen u. schwarzen Markt befriedigen, solange es kein legalisiertes Angebot gibt. Dieses Problem mit dem grauen u. schwarzen Markt für Online-Casino- und Online-Automatenspiel-Angeboten bleibt durch den Fortbestand des hierfür geltenden absoluten Verbots auch nach dem 2. GlüÄndStV bestehen.

Das Lotteriemonopol des GlüG SH war wegen der weitgehenden Befreiung des Lotterievertriebs von jedweden Beschränkungen sowohl verfassungs-, als auch europarechtswidrig. Im Übrigen war das GlüG SH verfassungsgemäß und europarechtskonform.

Eine wirtschaftliche Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass wirtschaftlich die Abschaffung der zahlenmäßigen Beschränkung für Sportwettenkonzessionen sowie der Internetverbote für Online-Casino- u. Online-Automatenspiele sinnvoller ist, als deren Beibehaltung. Nur eine Regelung mit qualitativen Kriterien ohne zahlenmäßige Beschränkung ist auch tatsächlich dazu geeignet, eine weitgehende Kanalisierung jedenfalls des grauen Marktes der Anbieter mit einer EU-Lizenz in den inländischen legalen Markt herbiezuführen. Ferner lässt sich nur bei legalisierten Angeboten eine Besteuerung wirksam durchsetzen und hiermit eine zusätzliche Einnahmequelle erschließen. Außerdem ist bei einer wirtschaftlichen Analyse die Umstellung des Steuersystems für Sportwetten auf eine Rohertragssteuer von 20% anzuraten. Dies würde zu einer höheren Kanalisierungsrate führen, als die Wetteinsatzbesteuerung. Eine solche Rohertragssteuer kann überdies problemlos auf Online-Casinospiele erhoben werden. Dies ist bei der derzeit bestehenden Spieleinsatzbesteuerung nicht der Fall. Mit einer solchen Besteuerung ist wegen der hohen Ereignisfrequenz kein wirtschaftlich tragfähiges Angebot von Online-Casinospielen möglich.

Für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag empfiehlt die Untersuchung die Beibehaltung des Monopols für die Veranstalter großer Lotterien sowie der Erlaubnispflicht für den Lotterievertrieb, aber eine Legalisierung von sog. Zweitlotterien als spezielle Wettform – ggf. unter Vorsehung einer Pflicht zur Verwendung eines bestimmten Teils der Einnahmen der Zweitlotterieveranstalter, die diese im Inland erzielen, für inländische gemeinnützige Zwecke, eine Beseitigung der Beschränkung der Anzahl der Sportwettenkonzessionen sowie die Zulassung von gewerblichen Vermittlern bei Sportwetten. Eine Neuregelung sollte sowohl bei Sportwetten, als auch bei Lotterien das Erfordernis einer separaten, zusätzlichen Genehmigung für den Online-Vertrieb abschaffen. Gleiches gilt für das Erlaubniserfordernis für Werbung im Fernsehen sowie im Internet. Außerdem sollte eine neue Regulierung den Online-Markt für sämtliche Casino- u. Automatenspiele legalisieren. Allerdings sollte für diese Spiele wegen der besonders hohen Suchtgefahr das Fernsehwerbeverbot belassen bleiben. Bei einer nur auf Spiele ohne Bankhalter beschränkten Legalisierung des Online-Markts für Casinospiele mit Bankhalter sollte zumindest entsprechend den Regelungen des SpielG SH a. F. eine Genehmigungsmöglichkeit

für eine Übertragung im Internet für Präsenzspielbanken eingeführt werden, wenn sie diese Spiele real stationär veranstalten und live übertragen.

Bei der Online-Veranstaltung sowie dem Online-Vertrieb ist der Ausschluss Minderjähriger und gesperrter Spieler durch eine Registrierungspflicht sicherzustellen. Es sollte ein Selbstregulierungssystem als Opt-Out-System eingeführt und das Verlinkungsverbot abgeschafft werden. Lediglich beim Online-Lotterievertrieb erscheint ein Verbot der Verlinkung auf Online-Automatenspiele sowie auf Online-Casinospiele sinnvoll. Empfehlenswert erscheint ferner die Beibehaltung des monatlichen Höchsteinsatz je Spieler von 1000 Euro, bei dem allerdings eine Verrechnung mit den Gewinnen möglich sein sollte, so dass im Ergebnis von einem monatlichen Maximalverlust auszugehen ist. Das Erfordernis eines auf den Onlinevertrieb angepassten Sozialkonzepts sollte ebenfalls bestehen bleiben. Dies ist keine erhebliche Zusatzbelastung für die Online-Glücksspielveranstalter, aber für die Spielsuchtprävention sehr sinnvoll. Gleiches gilt für das Kreditverbot. Wegen der besonders suchtfördernden Wirkung einer hohen Ereignisfrequenz sollten auch die Beschränkungen für schnelle Wiederholungen, die im stationären Vertrieb gelten, ebenso im Online-Vertrieb gelten. Ferner sollte eine Neuregelung für Online-Games die bisher noch nicht berücksichtigten Empfehlungen der EU-Kommission umsetzen, insbes. die Möglichkeit zur Selbsteinschätzung, die Information der Spieler über ihr Spielverhalten sowie die Ausweitung der Weiterleitungspflicht der Lotterievermittler von Selbstsperrern auf Fremdsperrern, und zwar auch auf Anträge Dritter.

Hinsichtlich der Besteuerung von Sportwetten und Online-Casinospielen sollte eine Umstellung auf eine 20%ige Rohertragssteuer erfolgen. Eine Neuregelung sollte eine explizite Klausel enthalten, dass dem gemeinnützigen Sport eine Subventionierung in Höhe von einem Drittel der Einnahmen aus der Sportwettensteuer zusteht.

Das neue Glücksspielrecht sollte außerdem wegen deren geringer Gefährlichkeit Browser-Games erlauben und hierfür lediglich ein Anmeldeerfordernis bei der zuständigen Aufsichtsbehörde vorsehen. Dies gilt erst recht für Online-Geschicklichkeitsspiele wie eSports und Daily Fantasy Sports. Diese Spielkategorien werden für die Betting-Branche immer wichtiger. Es sollte eine an den spezifischen, von diesen Angeboten für die Spielteilnehmer ausgehenden Gefahren ausgerichtete Regulierung geschaffen werden. Als Beispiel kann die maltesische Regulierung für Online-Geschicklichkeitsspiele zu Rate gezogen werden.

Die Beibehaltung des länder einheitlichen Verfahrens ist sinnvoll. Eine Kooperation auf Bundesebene sowohl bei der Erlaubniserteilung, als auch bzgl. dem Erfahrungsaustausch zu erfolgreichen Vollzugspraktiken ist zwingend erforderlich. Ggf. kann eine Anstalt d. öff. Rechts eingeführt werden, die rechtlich der KJM entspricht. Faktisch müssen das Verbot der Werbung für illegale Glücksspiele konsequent durchgesetzt sowie die Zahlungsströme an illegale Anbieter blockiert werden. Dies sollte bei einer weitgehenden Kanalisierung des grauen Marktes in den legalen Markt auch leichter durchsetzbar sein, als bisher.

Es wird die Einführung eines umfassenden Leistungsschutzrechts zugunsten von Sportveranstaltern empfohlen, und zwar unionsweit, allerdings durch eine harmonisierende, auf die Binnenmarkt-Kompetenz gestützte und von den nationalen

Gesetzgebern jeweils in ihren Mitgliedstaaten umzusetzende EU-Richtlinie. In Deutschland sollte die Umsetzung in einem Sportgesetzbuch erfolgen, das auch noch andere sportspezifische Problemfelder wie bspw. die Doping-Bekämpfung regelt. Ferner sollte dieses Gesetz eine Zentralvermarktung der Rechte durch die nationalen Verbände vorsehen.





# Literaturverzeichnis

**Ahlberg, Hartwig/Götting, Horst-Peter (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar zum Urheberrecht, Edition 16, Stand 01.04.2017, C. H. Beck, München 2017.

**Ahlhaus, Martin/Schmidt, Nora:** „Die Anwendung des Glücksspielstaatsvertrags Ein Überblick über die verwaltungsgerichtliche Praxis“, MMR 2014, 443ff.

**Andresen, Rasmus:** „Koalition wird den Irrweg im Glücksspiel beenden“ Pressemitteilung der Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 07.08.2012, [http://www.sh.gruene-fraktion.de/cms/presse/dok/415/415154.koalition\\_wird\\_irrweg\\_beenden.html](http://www.sh.gruene-fraktion.de/cms/presse/dok/415/415154.koalition_wird_irrweg_beenden.html) (zuletzt abgerufen am 12.09.2012).

**anw [mailto: anw@ct.de] (mit Material der dpa)** (o. V.): „EU-Kommission fordert mehr Schutz vor Online-Glücksspiel“, heise online, News, 2014, KW 29, Artikel vom 14.07.2012, 12:55 Uhr, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-fordert-mehr-Schutz-vor-online-gluecksspiel.html> (zuletzt abgerufen am 16.07.2014).

## Anwendungs- und Auslegungsregeln zur Gewinnspielsatzung (GWS).

**Arendts, Martin:** „Aufhebung des Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein: Anhörung des Landtags“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 61308 vom 14.09.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/61308.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).

**Arendts, Martin:** „Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sportwettenkonzession nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 50440 vom 06.08.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/50440.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).

**Arendts, Martin:** „Sportwetten-Konzessionsverfahren: Hessisches Innenministerium sucht Rechtsanwaltskanzlei für 80 Gerichtsverfahren“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 83277 vom 24.05.2013, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/83277.html>, auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 24.05.2013, <http://wettrecht.blogspot.de> (beides zuletzt abgerufen am 24.05.2013).

**Arendts, Martin:** „Sportwetten-Konzessionsverfahren in Deutschland: Abgabefrist für die zweite Stufe erneut verlängert“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 67058 vom 23.11.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/67058.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).

**Arendts, Martin:** „Sportwetten-Konzessionierungsverfahren in Deutschland: Teilnahmefrist verlängert“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 59661 vom 30.08.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/59661.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).

**Arendts, Martin:** „Sportwetten-Konzessionierungsverfahren in Deutschland: Zweite Stufe eingeleitet“, Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag vom 05.11.2012, <http://wettrecht.blogspot.de> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

- Arendts, Martin:** „Steigt Deutsche Telekom in das deutsche Sportwettengeschäft ein?“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 92538 vom 09.09.2013, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/92538.html> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).
- Armah, Henrik:** „Anmerkung zum BGH-Urteil vom 28.10.2010 – I ZR 60/09, BeckRS 2011, 07101“, GRUR-Prax 2011, 316816 = GRUR-Prax 2011, 175.
- Ashelm, Michael/Budras, Corinna:** „Dauerstreit um staatliche Wettlizenzen“, Presseartikel in der „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 17.09.2012, Sportteil, Sportpolitik.
- Axel Springer AG** (o. V.): „Online-Wetten: Deutschland unter Druck“, Pressemeldung in „Die Welt kompakt“ vom 24.10.2012, Artikel-Nr. 110183105.
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, Stand 01.04.2014, Edition 23, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter* in: BeckOK VwVfG).
- Bagger, Tim:** „Anmerkung zum Urteil vom OLG Düsseldorf vom 18.06.2013, Az.: I-20 U 109/12“, SpuRt 2013, 277f.
- Bamberger, Heinz Georg/ Roth, Herbert (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, Stand: 01.11.2016, Edition 41, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter* in: BeckOK BGB).
- Bartholmes, Thomas:** „Sportwetten: OVG Hamburg untersagt exklusive Konzessionsvergabe bis 31. Oktober 2014“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 119291 vom 23.09.2014 abrufbar unter <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/119291.html> (zuletzt abgerufen am 19.10.2014).
- Bayerischer Landtag,** Antrag der Abgeordneten Margarete Bause, Dr. Martin Runge, Ulrike Gote, Christine Kamm, Renate Ackermann, Dr. Sepp Dürr, Anne Franke, Thomas Gehring, Eike Hallitzky, Ludwig Hartmann, Dr. Christian Magerl, Thomas Mütze, Maria Scharfenberg, Theresa Schopper, Adi Sprinkart, Claudia Stamm, Simone Tolle und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Begrenzung von Spielhallen und Spielautomaten“, Drucksache 16/8107 vom 24.03.2011.
- Bayerischer Landtag,** Antwort des Bayerischen Innenministeriums vom 12.11.2010 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Mütze, Bündnis 90/Die Grünen, vom 15.10.2010: „Glücksspielregulierung: Auswirkungen des EuGH-Urteils“, Drucksache 16/6335 vom 10.01.2011, S. 1f.
- Bayerischer Landtag,** Antwort des Bayerischen Innenministeriums vom 12.12.2011 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Heinz Donhauser, CSU, vom 07.11.2011: „Fehlende Kohärenz im 1. GlüÄndStV in Bezug auf Spielautomaten in gewerblichen Spielhallen gegenüber den Spielautomaten in Automatenäulen der Bayer. Spielbanken“, Drucksache 16/10822 vom 31.01.2012, S. 2.
- Bayerischer Landtag,** Antwort des Bayerischen Innenministeriums vom 02.03.2012 auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Walter Taubeneder, CSU, vom 24.01.2012: „Anfragen zu den Herausforderungen durch die Expansion der gewerblichen Spielhallen“ Drucksache 16/11765 vom 26.03.2012, S. 2ff.

- Bayerischer Landtag**, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Heinz Donhauser, CSU, vom 07.11.2011: *„Fehlende Kohärenz im 1. GlüÄndStV in Bezug auf Spielautomaten in gewerblichen Spielhallen gegenüber den Spielautomaten in Automatenälen der Bayer. Spielbanken“*, Drucksache 16/10822 vom 31.01.2012, S. 1.
- Bayerischer Landtag**, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Thomas Mütze, Bündnis 90/Die Grünen, vom 15.10.2010: *„Glücksspielregulierung: Auswirkungen des EuGH-Urteils“*, Drucksache 16/6335 vom 10.01.2011, S. 1.
- Bayerischer Landtag**, Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Walter Taubeneder, CSU, vom 24.01.2012: *„Anfragen zu den Herausforderungen durch die Expansion der gewerblichen Spielhallen“* Drucksache 16/11765 vom 26.03.2012, S. 1.
- Bayerische Staatsregierung**, *Begründung zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des AGGlüStV* vom 17.04.2012, Bayerischer Landtag, Drucksache 16/12192, S. 1–3 sowie 9–15.
- Becker, Tilman**: *„Ein Prüfprogramm für Glücksspielwerbung; Code of practice for gambling advertising“*, ZfWG 2012, 229ff.
- Beckmann, Jan Friedrich**: *„Arbeitsgemeinschaft Sportrecht im DAV, Herbsttagung 14./15. September 2012 in Köln“*, Veranstaltungsbericht, SpuRt 2013, 43f.
- Behörden Spiegel/Fachreihe Glücksspielwesen** (o. V.): *„EU-Kommission bemängelt Reformvorschläge“*, erschienen am 10.04.2017, abrufbar unter <http://www.gluecksspielwesen.de/2017/04/10/eu-kommission-bemaengelt-reformvorschlaege> (zuletzt abgerufen am 11.04.2017).
- Bernhard, Jochen/Nemeczek, Heinrich**: *„Grenzüberschreitende Fußballübertragungen im Lichte von Grundfreiheiten, geistigem Eigentum und EU-Wettbewerbsrecht, Zugleich Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 04. Oktober 2011, verb. Rs. C-403/08 und C-429/08 (Football Association Premier League Ltd. u.a.)“*, GRURInt 2012, 293ff.
- Betkick Sportwettenservice GmbH** (o. V.): *„VG Wiesbaden spricht Tiplix Sportwettenkonzession in Deutschland zu“*, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 154737 vom 10.11.2016, <https://www.isa-guide.de/isa-law/articles/154737.html> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).
- Bläuer, Daniel R.**: *„Urheberrecht an Spielplänen und Ergebnistabellen am Beispiel der FIFA Fussball-Weltmeisterschaft™“*, causa sport 2009, 63ff.
- Böhm, Damir**: *„Sportwettenkonzessionen: VGH Hessen bestätigt Entscheidung des VG Wiesbaden“*, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 120624 vom 09.10.2014, abrufbar unter <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/120624.html> (zuletzt abgerufen am 19.10.2014).
- Böhm, Damir**: *„VG Wiesbaden verurteilt das Land Hessen zur Erteilung einer Sportwetten-Konzession an Tipwin“*, Presseartikel im Blog von winyourhome, abrufbar unter <http://winyourhome.blogspot.de/2016/11/vg-wiesbaden-verurteilt-das-land-hessen.html> (zuletzt abgerufen a, 11.12.2016).

- Boehringer, Simone:** „Der Glücksspielwächter – Hessens Innenminister setzt sich bei der Legalisierung von Sportwetten durch. So kann er sie besser überwachen. Denn seine Aufgabe ist es, Menschen vor Spielsucht zu schützen.“, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 19.03.2017, 18:53 Uhr, Nahaufnahme, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/Wirtschaft/2.220/nahaufnahme-der-gluecksspielwaechter.html> (zuletzt abgerufen am 22.03.2017).
- Bolay, Stefan:** „Internet-Geschicklichkeitsspiele – Zulassungsfrei, durch den RStV beschränkt oder nach der GewO genehmigungspflichtig?“, ZfWG 2010, 88.
- Bolzen, Stefanie:** „EU will Deutschland wegen Online-Wetten verklagen“, Presseartikel in „Die Welt“ vom 21.10.2012, Wirtschaft, Artikel-Nr. 110088039.
- Bolzen, Stefanie:** „Online-Wetten: Druck auf Brüssel steigt“, Presseartikel in „Die Welt“ vom 17.11.2011, Wirtschaft, Artikel 13721402.
- Bolzen, Stefanie:** „Schleswig-Holstein verzockt sich beim Glücksspiel“ in „Die Welt“ vom 07.12.2012, Wirtschaft, Artikel 111879621.
- Bongers, Guido:** „Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg: Eilantrag eines Sportwettanbieters gegen eine Untersagung der Veranstaltung und Bewerbung von Sportwetten im Internet hat Erfolg“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 60799 vom 11.09.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/60799.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bornemann, Roland:** „Werbung für Glücksspiel im Fernsehen nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag“, K&R 2012, 653ff.
- Bornemann, Roland:** „Zur Rechtsnatur rundfunkrechtlicher Richtlinien“, ZUM 2012, 89ff.
- Bovelet-Schober, Caroline:** „Inhalt und Grenzen der Sicherstellungspflicht mittelbarer Glücksspielanbieter gemäß § 4 Abs. 3 S. 3 GlüÄndStV; Content and Limits of § 4 p. 3 s. 3 GlüÄndStV concerning indirect gambling providers“, ZfWG 2013, 77ff.
- Bräutigam, Petra:** „Die Geisterfahrt beim Glücksspiel ist ab heute beendet“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 24.08.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/die-geisterfahrt-beim-gl-cksspiel-ist-ab-heute-beendet> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „EU-Kommission: Notifizierung verdeutlicht Gefahr für Lotto“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 145/2011 vom 11.05.2011, <http://www.spd.ltsh.de/presse/eu-kommission-notifizierung-verdeutlicht-gefahr-f-r-lotto> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „Glücksspielloobby und ihre Helfershelfer beschädigen Schleswig-Holstein immer mehr“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 296/2012 vom 07.12.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/gl-cksspiel-loobby-und-ihre-helfershelfer-besch-digen-schleswig-holstein-immer-mehr> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).

- Bräutigam, Petra:** „*Gute Arbeit statt Las Vegas des Nordens*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 137/2012 vom 03.05.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/gute-arbeit-statt-las-vegas-des-nordens> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „*Ja zum Glücksspielstaatsvertrag – Geisterfahrt beenden*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 14.06.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/ja-zum-gl-cksspielstaatsvertrag-geisterfahrt-beenden> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „*Schwarz-Gelb hat uns an den Rand des Abgrunds gebracht*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 276/2012 vom 23.11.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/schwarz-gelb-hat-uns-den-rand-des-abgrunds-gebracht> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „*Schwarz-Gelb muss Irrweg beim Glücksspiel jetzt beenden*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 096/2012 vom 20.03.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/schwarz-gelb-muss-irrweg-beim-gl-cksspiel-jetzt-beenden> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „*Sonderweg beim Glücksspiel rechtssicher beenden*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 181/2012 vom 07.08.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/sonderweg-beim-gl-cksspiel-rechtssicher-been-den> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Bräutigam, Petra:** „*Unseriös bis zum Ende*“, Pressemitteilung der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein Nr. 143/2012 vom 23.05.2012, <http://www.spd.ltsh.de/presse/unseri-s-bis-zum-ende> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Breining, Thomas:** „*Kampf der Lottogesellschaften, Behörden sollen endlich tätig werden*“, Stuttgarter Zeitung Online, Stuttgart Region & Land, Artikel vom 18.07.2014, 08:35 Uhr, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kampf-der-lottogesellschaften-behoerden-sollen-endlich-taetig-werden.c78d500b-c408-48b3-a04e-24b9fa6d4cf6.html> (zuletzt abgerufen am 19.07.2014).
- Breuer, Christoph/Mutter, Felix:** „*Zum Wert des Sports aus ökonomischer Perspektive*“, Exzerpt, 18. Juni 2013, Deutsche Sporthochschule Köln, Institut für Sportökonomie und Sportmanagement.
- Breyer, Patrick:** „*Patrick Breyer zum Glücksspiel-Staatsvertrag: Ein sinnloses Inter-netverbot*“, Pressemitteilung der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013, <http://www.ltsh.de/pressticker/2013-01/24/11-01-43-0cd5/PI-UQEGhwzV-piraten.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013); auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 25.01.2013, <http://wettrecht.blogspot.de>.
- Brost, Stefan:** „*Die „Besonderheit des Sports“ im neuen Artikel 165 des Lissabonner Vertrages*“, SpuRt 2010, 178ff.
- Brüning, Christoph:** „*Möglichkeiten einer unionsrechtlichen Regulierung des Glücksspiels im europäischen Binnenmarkt*“, NVwZ 2013, 23ff.

- Bühringer, Gerhard/Kraus, Ludwig/Höhne, Birgit/Küfner, Heinrich/Künzel, Jutta/Sassen, Monika:** „*Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der Spielverordnung*“, Symposium Glücksspiel 2011 „Neueste Entwicklungen zum Glücksspielstaatsvertrag“, 24. und 25. März 2011, Universität Hohenheim, Stuttgart, Institut für Therapieforschung, München, Technische Universität Dresden, Institut für Klinische und Psychologische Psychotherapie.
- Bündnis 90/Die Grünen Landtagsfraktion Schleswig-Holstein** (o. V.): „*Beim Glücksspiel gibt es keine einfachen Antworten*“, Pressemitteilung vom 31.10.2012, [http://www.sh.gruene-fraktion.de/cms/presse/dok/418/418088.beim\\_gluacks\\_spiel\\_gibt\\_es\\_keine\\_einfachen\\_antworten](http://www.sh.gruene-fraktion.de/cms/presse/dok/418/418088.beim_gluacks_spiel_gibt_es_keine_einfachen_antworten) (zuletzt abgerufen am 23.11.2012), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 02.12.2012.
- Bundesgerichtshof** (o. V.), Pressemitteilung Nr. 206/2010 vom 28.10.2010: „*Kein wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz für Amateurfußballspiele*“
- Bundesgerichtshof** (o. V.), Pressemitteilung Nr. 178/2012 vom 18.10.2012: „*Keine Staatshaftungsansprüche für Sportwettenanbieter wegen Europarechtsverstoß*“
- Bundesgerichtshof** (o. V.), Pressemitteilung Nr. 12/2013 vom 24.01.2013: „*Bundesgerichtshof legt EuGH Fragen zur Neuregelung des Glücksspielrechts vor*“, auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.01.2013.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:** „*Bundesregierung macht Weg frei für weitere Verschärfungen der Spielverordnung*“, Pressemitteilung vom 15.10.2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:** *Homepage*, Unterseite Mittelstand, Mittelstandspolitik, Gewerberecht, [www.bmwi.de/de/themen/mittelstand/mittelstandspolitik/gewerberecht,did=374796.html](http://www.bmwi.de/de/themen/mittelstand/mittelstandspolitik/gewerberecht,did=374796.html) (zuletzt abgerufen am 06.07.2014).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie:** „*Novelle der Spielverordnung: Besserer Spieler- und Jugendschutz – Steuerhinterziehung und Geldwäsche bekämpfen*“, Pressemitteilung vom 24.06.2014, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/wirtschaft,did=644086.html> (zuletzt abgerufen am 06.07.2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,** *Begründung des Diskussionsentwurfs für eine Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*, Stand: 08.02.2012.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,** *Begründung des Diskussionsentwurfs für eine Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*, Stand: 24.04.2012.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie:** „*Bericht zur Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (im Hinblick auf die Problematik des Pathologischen Glücksspiels)*“, Berlin, 6. Dezember 2010.

- Bundesministerium** für Wirtschaft und Technologie, *Entwurf für eine Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung mit Begründung und Vorblatt* vom 22.05.2013, BR-Drs. 437/13 vom 23.05.2013.
- Bundesrat**, *Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze* vom 19.09.2012, Punkt 45 der 900. Sitzung am 21.09.2012, BR-Drs. 472/3/12.
- Bundesrat**, *Beschluss aus der 903. Sitzung am 23.11.2012 über das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze*, wie vom Bundestag am 25.10.2012 beschlossen, BR-Drs. 642/12.
- Bundesrat**, *Beschluss aus der 912. Sitzung am 05.07.2013 über die Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*, BR-Drs. 437/13 vom 05.07.2013.
- Bundesrat**, *Empfehlungen der Ausschüsse für einen Beschluss des Bundesrates in der 900. Sitzung am 21.09.2012 über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze* vom 10.09.2012, BR-Drs. 472/1/12.
- Bundesrat**, *Empfehlungen der Ausschüsse für einen Beschluss des Bundesrates in der 903. Sitzung am 23.11.2012 über das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze*, wie vom Bundestag am 25.10.2012 beschlossen, vom 09.11.2012, BR-Drs. 642/1/12.
- Bundesrat**, *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze*, Beschluss vom 21.09.2012, BR-Drs. 472/12 (Beschluss), Anlage 3 zur BT-Drs. 17/10961, S. 16–18.
- Bundesregierung**, *Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze* vom 10.08.2012, BR-Drs. 472/12 S. 1–4, 12–19.
- Bundesregierung**, *Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze* vom 10.10.2012, BT-Drs. 17/10961 S. 1–3, 10–14.
- Bundesregierung**, *Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze*, Anlage 4 zur BT-Drs. 17/10961, S. 19f.
- Bundesregierung**, *Gesetzentwurf und Begründung zum Entwurf eines Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)*, BT-Drs. 15/1487 vom 22.08.2003.
- Bundesregierung**, *Gesetzentwurf und Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Produktpiraterie*, BT-Drs. 11/4792 vom 15.06.1989.
- Bundestag**, *Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer vom 05.09.2013 auf die Anfrage der Abgeordneten Angelika Graf, SPD, Rosenheim*, BT-Drs. 17/14712, S. 41.
- Bundestag**, **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)**, *Beschlussempfehlung und Bericht des zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drs. 17/10961 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze* vom 24.10.2012, BT-Drs. 17/11164, S. 1–5.
- Bundestag**, *Bericht der Abgeordneten Andrea Wicklein zu den Beratungsvorgängen der mitberatenden Ausschüsse über den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drs.*

17/10961 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 24.10.2012, BT-Drs. 17/11164, S. 6–8.

**Bundestag**, Gesetzesbeschluss über das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 25.10.2012, BR-Drs. 642/12 vom 02.11.2012.

**Bundesverwaltungsgericht** (o. V.), Pressemitteilung Nr. 27/2013 vom 16.05.2013: „Klagen bayerischer Sportwetten-Vermittler wegen erledigter Vermittlungsverbote unzulässig“

**Bundesverwaltungsgericht** (o. V.), Pressemitteilung Nr. 5/2014 vom 22.01.2014: „Bloße Teilnahmegebühr macht Poker-Turnier noch nicht zum entgeltlichen Glücksspiel“

**Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA)**, „Ergebnisbericht – Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends“, Dezember 2014, abrufbar unter [www.bzga.de](http://www.bzga.de).

**Burgdorf, Peter**, Pressesprecher am Verwaltungsgericht Ansbach, Pressemitteilung des VG Ansbach vom 29.01.2014: „Der FC Schalke 04 e.V. obsiegt im Streit um Internetwerbung für öffentliches Glücksspiel“.

**BVDW** (o. V.): „BVDW zur neuen Richtlinie für Werbung nach dem Glücksspielstaatsvertrag“, Pressemitteilung vom 17.01.2013, <http://www.bvdw.org/medien/bvdw-zur-neuen-richtlinie-fuer-werbung-nach-dem-gluecksspielstaatsvertrag?media=4447> (zuletzt abgerufen am 13.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 18.01.2013.

**Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)**: EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Auflage 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV).

**Creutzmann, Jürgen**: „EU-Vorstoß schmälert die Überlebenschancen des Glücksspielstaatsvertrags“, Pressemitteilung der FDP im Europäischen Parlament vom 23.10.2012, <http://www.fdp-in-europa.de/2012/10/23/creutzmann-eu-vorstos-schmalert-die-uberlebenschancen-des-gluecksspielstaatsvertrags> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.10.2012.

**dapd/sam** (o. V.): „Schleswig-Holstein wählt im Mai 2012“, Pressemeldung in „Die Welt“ vom 15.03.2011, Politik/Deutschland, Artikel Nr. 12836784.

**DDV** (o. V.): „Glücksspielstaatsvertrag ist am 1. Juli in Kraft getreten – Werberichtlinie noch unklar“, Pressemitteilung vom 04.07.2012, [http://ddv.de/index.php?id=123&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2285&cHash=dc1093ceb5a9f3d5acd0a25e6b308ac6](http://ddv.de/index.php?id=123&no_cache=1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2285&cHash=dc1093ceb5a9f3d5acd0a25e6b308ac6) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**DDV** (o. V.): „Glücksspielstaatsvertrag 2012 – DDV kritisiert Arbeitsentwurf der Werberichtlinie“, Pressemitteilung vom 10.09.2012, [http://www.ddv.de/index.php?id=123&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx\\_ttnews%5Btt\\_](http://www.ddv.de/index.php?id=123&no_cache=1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx_ttnews%5Btt_)



news%5D=2393&cHash=bd64321a54d11408f584883eac4fd6c1 (zuletzt abgerufen am 28.09.2012).

**DDV** (o. V.): „*Schleswig-Holstein tritt Glücksspielstaatsvertrag bei, Werberichtlinie tritt voraussichtlich am 1. Februar in Kraft*“, Pressemitteilung vom 30.01.2013, [http://www.ddv.de/index.php?id=123&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2???&cHash=????????????????](http://www.ddv.de/index.php?id=123&no_cache=1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=23&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2???&cHash=????????????????) (zuletzt abgerufen am 08.02.2013).

**DDV** (o. V.): „*Glücksspielstaatsvertrag: Werberichtlinie in Kraft getreten, Tauziehen um die deutschen Beschränkungen geht weiter*“, Pressemitteilung vom 09.02.2013, [http://ddv.de/index.php?id=123&no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=112&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=2631&cHash=8e5836b996e0123f8e6b3d1871455006](http://ddv.de/index.php?id=123&no_cache=1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=112&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2631&cHash=8e5836b996e0123f8e6b3d1871455006) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Degenhart, Christoph**: „*Poker um Glücksspiel*“, Presseartikel im Handelsblatt Nr. 241 vom 13.12.2011, S. 18.

**Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V.**: „*Glücksspiel*“, <http://www.dhs.de/datenfakten/gluecksspiel.html> (zuletzt abgerufen am 18.07.2014).

**Deutscher Lottoverband** (o. V.): „*BGH stellt deutsches Glücksspielrecht in Frage*“, Pressemitteilung vom 24.01.2013, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.01.2013.

**Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)** (o. V.): „*Experten: Neuer Glücksspielstaatsvertrag wird scheitern, Rechtsexperten sind sich einig, dass der von den Ministerpräsidenten beschlossene neue Glücksspielstaatsvertrag scheitern oder in dieser Form nicht wie geplant realisiert werde*“, Pressemitteilung vom 18.05.2011, [http://www.dosb.de/de/service/sport-mehr/news/details/news/experten\\_neu\\_er\\_gluecksspielstaatsvertrag\\_wird\\_scheitern/](http://www.dosb.de/de/service/sport-mehr/news/details/news/experten_neu_er_gluecksspielstaatsvertrag_wird_scheitern/) (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)** (o. V.): „*Reaktion auf die Stellungnahme der EU-Kommission zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages, DOSB-Generalsekretär Michael Vesper erklärt:*“, Pressemitteilung 38/2011 vom 19.07.2011, <http://newsletter.dosb.de/newsletter/newsletter.php?id=2660&html=1> (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)** (o. V.): „*Sport legt Entwurf für Glücksspielstaatsvertrag vor, Der deutsche Sportbund hat einen eigenen Vorschlag für einen neuen Staatsvertrag zum Glücksspiel vorgelegt*“, Pressemitteilung vom 21.02.2011, [http://www.dosb.de/de/organisation/verbands-news/details/news/sport\\_legt\\_Entwurf\\_fuer\\_Gluecksspielstaatsvertrag\\_vor](http://www.dosb.de/de/organisation/verbands-news/details/news/sport_legt_Entwurf_fuer_Gluecksspielstaatsvertrag_vor) (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB)** (o. V.): „*Stellungnahme des DOSB zum neuen Glücksspielstaatsvertrag, DOSB-Generaldirektor Michael Vesper hat zur Entscheidung der Ministerpräsidenten folgende Erklärung abgegeben*“, Pressemitteilung vom 28.10.2011, <http://www.dosb.de/de/start/details/news/stellung>

nahme\_des\_dosb\_zum\_neuen\_gluecksspielstaatsvertrag (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**Deutscher Sportwettenverband e.V.** (o.V.): „*DSWV: Rekordsteuereinnahmen aus Sportwetten. Sportwettenumsatz in Deutschland um fast 20 Prozent auf über 4,5 Milliarden Euro gestiegen. Wettanbieter führen Rekordsteuereinnahmen ab. Rund 97 Prozent der Steuereinnahmen stammen von privaten Anbietern.*“, Pressemitteilung vom 30.01.2015, in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 31.01.2015.

**Deutscher Sportwettenverband (DSWV) und Deutscher Online-Casinoverband (DOCV)** (o.V.): „*Gemeinsame Stellungnahme zur Notifizierung 2016/590/D des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (2. GlüÄndStV)*“, 25.01.2017.

**Deutscher Werberat** (o. V.): Beschreibung der Aufgaben und Ziele des Deutschen Werberats auf dessen Homepage, <http://www.werberat.de/print/84> (zuletzt abgerufen am 25.01.2012).

**Deutscher Werberat** (o. V.): Aufzählung der Träger des Deutschen Werberats auf dessen Homepage, <http://www.werberat.de/print/85> (zuletzt abgerufen am 25.01.2012).

**Deutscher Werberat** (o. V.): Erläuterung der Werberegulierung in Deutschland auf der Homepage des Deutschen Werberats, <http://www.werberat.de/print/113> (zuletzt abgerufen am 25.01.2012).

**Deutsche Wirtschafts Nachrichten** (o. V.): „*Deutsche verpulvern 32 Milliarden Euro jährlich beim Glücksspiel*“, Artikel vom 10.07.2013, 01:58 Uhr, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/07/10/deutsche-verpulvern-32-milliarden-euro-jaehrlich-beim-gluecksspiel> (zuletzt abgerufen am 19.07.2014).

**DFL Deutsche Fußball Liga GmbH** (o. V.): „*Bundesliga: Vorerst keine Geltendmachung des Spielplanschutzes bei neuem Glücksspielstaatsvertrag*“, Pressemitteilung vom 16.12.2011, 11:07:00 Uhr, <http://www.bundesliga.de/de/liga/news/2011/0000200555.php> (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**DFL Deutsche Fußball Liga GmbH** (o. V.): „*Glücksspielstaatsvertrag: Initiative Profisport Deutschland für praxistaugliches Modell bei Sportwetten*“, Pressemitteilung vom 18.10.2011, 14:00:18 Uhr, <http://www.bundesliga.de/de/medien/presse/index.php?f=0000195944.php> (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**DFL Deutsche Fußball Liga GmbH** (o. V.): „*Glücksspielstaatsvertrag: IPD begrüßt Gesetzesentwurf aus Schleswig-Holstein*“, Pressemitteilung vom 12.04.2011, 14:24:48 Uhr, <http://www.bundesliga.de/de/medien/presse/index.php?f=0000180430.php> (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

**DFL Deutsche Fußball Liga GmbH** (o. V.): „*Kommerzielle Nutzung von Spielplänen künftig nur mit Zustimmung der DFL möglich*“, Pressemitteilung 48/2011 vom 22.06.2011, 13:01 Uhr, <http://www.presseportal.de/pm/52476/2066963/dfl-deutsche-fussball-liga-gmbh-48-2011-kommerziell-nutzung-von-spielplaenen-kuenftig-nur-mit-zustimmung-der-dfl-moeglich> (zuletzt abgerufen am 04.09.2013).

- Die Medienanstalten** (o. V.): „ZAK erlaubt Sponsoring durch Sportwetten-Anbieter im TV“, Pressebericht vom 21.09.2012, <http://www.digitalfernsehen.de/ZAK-erlaubt-Sponsoring-durch-Sportwettenanbieter-im-TV> (zuletzt abgerufen am 24.09.2012).
- Diesbach, Martin/Ahlhaus, Martin:** „Verfassungs- und europarechtliche Vorgaben für die Neuordnung des Glücksspielrechts“, ZUM 2011, 129ff.
- Dietlein, Johannes/Hecker, Manfred/Ruttig, Markus (Hrsg.):** Glücksspielrecht, Kommentar, 2. Auflage 2013, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht).
- Dietlein, Johannes/Peters, Sascha D.:** „Unionsrechtliche Anforderungen an den Übergang zum konzessionsmodell für die Veranstaltung von Sportwetten nach dem GlüStV 2012 – Zugleich Anmerkung zu EuGH, Urt. V. 4.2.2016 – C-336/14 – Ince, ZfWG 2016, 115“, ZfWG 2016, 78ff.
- DIP21 Extrakt:** Auszug aus dem Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestags und Bundesrats, „Vorgang ID: 17-46756“
- Dörr, Dieter/Janich, Steffen:** „Zur Vereinbarkeit eines grundsätzlichen Verbots der Internetvermittlung von Lotterien mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot vor dem Hintergrund einer abweichenden Regulierung in Schleswig-Holstein“, K&R Beihemer 1/2012.
- Dohm, Andreas:** „Aktuelle Fragen des Glücksspielrechts“, ZUM 2011, 98ff.
- dpa/anw [mailto: anw@ct.de]** (o. V.): „Schleswig-Holstein tritt Glücksspielstaatsvertrag bei“, heise online, News, 2013, KW 4, Pressemeldung Nr. 1790755 vom 24.01.2013, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/schleswig-holstein-tritt-Gluecksspielstaatsvertrag-bei> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- dpa/axk [mailto: axk@heise.de]** (o. V.): „BGH zweifelt an Glücksspiel-Verbot im Internet“, heise online, News, 2012, KW 47, Pressemeldung Nr. 1755579 vom 22.11.2012, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BGH-zweifelt-an-Gluecks-spiel-Verbot-im-Internet> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- dpa/fp** (o. V.): „Online-Glücksspiel – Deutschland muss Regeln ändern“, Pressemeldung in „Die Welt“ vom 23.10.2012, Wirtschaft, Artikel-Nr. 110175683.
- dpa/gil [mailto: gil@ct.de]** (o. V.): „Schleswig-Holstein vergibt erste Online-Pokerlizenzen in Deutschland“, heise online, News, 2012, KW 51, Pressemeldung Nr. 1772634 vom 19.12.2012, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Schles-wig-Holstein-vergibt-erste-Online-Pokerlizenzen-in-Deutschland> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Dreher, Eduard/Maassen, Hermann/Lackner, Karl/Kühl, Kristian (Hrsg.)/Heger, Martin (Hrsg.):** Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Auflage 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Lackner/Kühl, StGB).

- Dreier, Thomas/Schulze, Gernot (Hrsg.):** Urheberrechtsgesetz, Urheberrechtswahrnehmungsgesetz, Kunsturhebergesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2015, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dreier/Schulze, UrhG).
- Dünchheim, Thomas/Sadowski, Antje:** „Die Änderung des Glücksspielstaatsvertrages – eine unendliche Geschichte – Anmerkungen zur Stellungnahme der EU-Kommission im Notifizierungsverfahren zum „Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages“ vom 18. Juli 2011 – C (2011) 5319 –“, ZfWG 2011, 322ff.
- Dunne, Carmel/Hughes, Chantal,** in: Kalender der Europäischen Union: EUROPA – Nachrichten – Kalender – „Kommission verabschiedet Empfehlung zu Online-Glücksspielen“, <http://europa.eu/newsroom/calendar/events/2014/07/14-online-games.html> (zuletzt abgerufen am 12.07.2014).
- Ehmann, Timo:** „Datenbankurheberrecht, Datenbankherstellerrecht und die Gemeinschaft der Rechtsinhaber Zugleich Besprechung von BGH „Gedichttitelliste I und II““, GRUR 2008, 474ff.
- Ehmann, Timo:** „Monopole für Sportverbände durch ergänzenden Leistungsschutz?“, GRURInt 2009, 659ff.
- Ennuschat, Jörg/Klestil, Stephanie:** „Pferdewetten zwischen Gewerbefreiheit und Ordnungsrecht“, GewArch 2012, 417ff.
- Ennuschat, Jörg/Sofiotis, Ilias:** „Altbekanntes und Neues vom EuGH zu Glücksspielmonopolen – Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 24.01.2013, C-186/11 u.a. – OPAP, ZfWG 2013, 95ff. – Annotations on ECJ judgment of 24 January 2013, C-186/11 – OPAP, ZfWG 2013, 95ff.“, ZfWG 2013, 87ff.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar zum GG, Stand: 01.09.2016, Edition 30, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK GG).
- Erbs, Georg/ Kohlhaas, Max/Amb, Friedrich (Hrsg.):** Beck'sche Kurz-Kommentare Band 17, Strafrechtliche Nebengesetze, G 15. Gaststättengesetz, R 70. Rennwett- und Lotteriegesezt, 210. Ergänzungslieferung, Stand September 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Erbs/Kohlhaas/Amb, Strafrechtliche Nebengesetze).
- Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV),** Bayerischer Landtag, Drucksache 16/11995, S. 16–33.
- Europäische Kommission,** Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen vom 18.07.2011 – C (2011) 5319 –: „Notifizierung Nr. 2011/188/D des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über Glücksspiele in Deutschland“, ZfWG 2011, 325ff.
- Europäische Kommission,** Bürgerinfo vom 23.10.2012: „Online-Glücksspiel in der EU – vorgelegter Aktionsplan“

- Europäische Kommission, DG Enterprise – 98/34 – TRIS – Technical Regulations Information System, Notifizierungs Nummer 2011/63/D, Empfangsdatum:** 09.02.2011, Ende der Frist: 10.06.2011.
- Europäische Kommission, DG Enterprise – 98/34 – TRIS – Technical Regulations Information System, Notifizierungs Nummer 2012/520/D, Empfangsdatum:** 06.09.2012, Ende der Frist: 07.01.2013.
- Europäische Kommission, DG GROW (Growth/Freedom to provide services and freedom of establishment), EU Pilot 7625/15/GROW: „German Gambling legislation (Inter-State Treaty 2012) and policy“,** Brüssel, 29.06.2015.
- Europäische Kommission, Empfehlung vom 14.07.2014 mit Grundaätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (2014/478/EU),** ABl. L 214/38ff. vom 19.07.2014.
- Europäische Kommission, EU Sport Forum 2012, organised by the European Commission in Nicosia on 19–20 September 2012, REPORT, including the “Nicosia Declaration on the fight against match-fixing”,** [www.ec.europa.eu/sport/library/documents/eusf2012-nicosia-declaration-fight-against-match-fixing.pdf](http://www.ec.europa.eu/sport/library/documents/eusf2012-nicosia-declaration-fight-against-match-fixing.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.06.2014).
- Europäische Kommission, Informationsschreiben an Herrn Dr. Guido Westerwelle vom 02.07.2013, C(2013)4047 final, Betreff: „Staatliche Beihilfe SA.35200 (2012/N) – Deutschland Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG)“**
- Europäische Kommission, Mitteilung 792 vom 20.03.2012 – SG (2012) D/50777 – hinsichtlich der „Notifizierung Nr. 2011/188/D des ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über Glücksspiele in Deutschland“,** ZfWG 2012, 171ff.
- Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Entwicklung der europäischen Dimension des Sports vom 18.01.2011, COM (2011) 12 final, SWD (2011) 66–68 final.**
- Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen umfassenden europäischen Rahmen für Online-Glücksspiel vom 23.10.2012, COM (2012) 596 final, SWD (2012) 345 final.**
- Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 23.10.2012: „Kommission legt Aktionsplan zum Online-Glücksspiel vor“,** IP/12/1135.
- Europäische Kommission, Pressemitteilung Nr. 121029 vom 29.10.2012: „Online-Glücksspiele: Risiko senken!“,** [http://ec.europa.eu/news/environment/121029\\_de.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/121029_de.htm) (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.07.2014: „Online-Glücksspiel: Kommission empfiehlt Grundsätze für wirksamen Verbraucherschutz“,** IP/14/828.

**Europäische Kommission**, *Pressemitteilung der Vertretung in Deutschland* vom 23.10.2012: „*Online-Glücksspiele: Kommission will klare Regeln in Europa*“, <http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).

**Europäische Kommission**, *TED-Bekanntmachung: Mitgliedstaaten – Dienstleistungsauftrag – Auftragsbekanntmachung – Verhandlungsverfahren*, Nr. 253153-2012-DE, Amtsblatt S, 08.08.2012, S. 151: „*D-Wiesbaden: Sportbezogene Dienstleistungen, 2012/S 151-253153, Auftragsbekanntmachung Dienstleistungen nach der Richtlinie 2004/18/EG*“

**Europäische Kommission**, *TED-Bekanntmachung: Mitgliedstaaten – Dienstleistungsauftrag – Auftragsbekanntmachung – Verhandlungsverfahren*, Nr. 273138-2012-DE, Amtsblatt S, 29.08.2012, S. 165: „*D-Wiesbaden: Sportbezogene Dienstleistungen, 2012/S 165-273138, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Friedrich Ebert-Allee 12, CBH Rechtsanwälte, Bismarckstraße 11–13, 50672 Köln, attn: Herr Rechtsanwalt Andreas Haupt, Frau Rechtsanwältin Kristin Kingerske, LL.M., Deutschland-65185 Wiesbaden. E-Mail: sportwettenkonzessionen@cbh.de. (Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union, 08.08.2012, 2012/S 151-253153)*“

**Europäische Kommission**, *Weissbuch Sport* vom 11.07.2007, KOM (2007) 391 final, SEK (2007) 932, 934, 935, 936.

**Europäischer Gerichtshof**, *Pressemitteilung* (o. V.): „*Urteil in der Rechtssache C-156/13 – „Digibet Ltd und Gert Albers/Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG“; Die vom Land Schleswig-Holstein vorübergehend verfolgte liberalere Glücksspielpolitik stellt die Kohärenz der strikteren Politik der übrigen deutschen Länder nicht in Frage*“, ISA-GUIDE, ISA-LAW, Artikel Nr. 113788 vom 12. Juni 2014 (zuletzt abgerufen am 21.06.2014).

**Europäisches Parlament**, *EntschlieÙung vom 15.11.2011 zu Online-Glücksspielen im Binnenmarkt* (2011/2084(INI)), P7\_TA(2011)0492.

**Europäisches Parlament**, *EntschlieÙung vom 02.02.2012 zu der europäischen Dimension des Sports* (2011/2087(INI)), P7\_TA(2012)0025.

**Evers, Patricia**: *Pressemitteilung des VG Wiesbaden Nr. 04/2015 vom 17.04.2015 – „Erneute Entscheidung über die Zulassung eines Sportwettenanbieters zur Teilnahme am Auswahlverfahren zur Erlangung einer Sportwettenkonzession“*, abrufbar unter <https://vg-wiesbaden-justiz.hessen.de> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).

**Evers, Patricia**: *Pressemitteilung des VG Wiesbaden Nr. 06/2015 vom 11.05.2015 – „Verwaltungsgericht Wiesbaden stoppt die angekündigte Erteilung von 20 Sportwetten-Konzessionen an die ausgewählten Bewerber“*, abrufbar unter <https://vg-wiesbaden-justiz.hessen.de> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).

**Evers, Patricia**: *Pressemitteilung des VG Wiesbaden Nr. 03/2016 vom 15.04.2016 – „Land Hessen wird verpflichtet, einem nicht berücksichtigten Konkurrenten eines Sportwettenkonzession zu erteilen“*, abrufbar unter <https://vg-wiesbaden-justiz.hessen.de> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).

- Feldmann, Thorsten/Höppner, Julian:** „Verwertungsverbot privater Filmaufnahmen von Amateur-Fußballspielen, Anmerkung zum Urteil des LG Stuttgart vom 08.05.2008 – 41 O 3/08 KfH – „hartplatzhelden.de“, K&R 2008, 385ff.“, K&R 2008, 421ff.
- Fesenmair, Joseph:** „Mit den Hartplatzhelden zu einem wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz für die Veranstalter von Sportevents? – Zugleich Besprechung von OLG Stuttgart, NJOZ 2009, 3400 = MMR 2009, 395“, NJOZ 2009, 3673ff.
- Fiedler, Ingo:** „Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken“, Juni 2014, Universität Hamburg, Fakultät für Betriebswirtschaft, Institut für Recht der Wirtschaft, Arbeitsbereich Glücksspiele.
- Fiedler, Ingo:** „Studie der Universität Hamburg zeigt: Spielersperren helfen gegen Spielsucht“, Mitteilung der Universität Hamburg vom 10.06.2014, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 10.06.2014, <http://www.wettrecht.blogspot.de> (zuletzt abgerufen am 12.06.2014).
- Fiedler, Ingo/Krumma, Isabel:** „Das Selbstlimitierungssystem für Sportwetter nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag; Selflimitation According to the New German Gambling Treaty“, ZfWG 2013, 82ff.
- Förster, Gabriele:** Pressemitteilung des VG Frankfurt Nr. 13/2015 vom 09.06.2015 – „Verwaltungsgericht Frankfurt am Main stoppt im Eilverfahren zunächst die Ausgabe von Sportwetten-Konzessionen an 20 ausgewählte Bewerber“, abrufbar unter <https://vg-frankfurt-justiz.hessen.de> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).
- Folmand Olsen, Jacob:** „Der deutsche Glücksspielmarkt in Zahlen“, <http://www.gluecksspielschule.de/gewinnspiele/gluecksspielmarkt-zahlen.html> (zuletzt abgerufen am 18.07.2014).
- Frankfurter Rundschau** (o. V.): „BGH zweifelt an Glücksspielverbot im Internet“, Newsticker 22/11/2012.
- Fremuth, Michael Lysander:** Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 08.09.2010 – Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „Markus Stoß u. a./Wetteraukreis; Kulpa Automaten-service Asperg-GmbH u. a./Land Baden Württemberg“, NVwZ 2010, 1417ff.
- Frey, Dieter:** „Anmerkung zum Urteil vom LG Stuttgart, Az. 41 O 3/08 KfH“, CR 2008, 530ff.
- Fried, Isabelle:** „Die neue Werberichtlinie zum Glücksspielstaatsvertrag“, MMR 2013, 483ff.
- Fritzweiler, Jochen:** „Aktivitäten von EU, IOC, UNESCO im Sport – aus dem Bericht des EU-Büros für Sport“, SpuRt 2013, 152f.
- Gauselmann AG** (o. V.): „Stellungnahme der Gauselmann Gruppe zum Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zum Berliner Spielhallengesetz“, Pressemitteilung vom 01.03.2013, <http://www.gauselmann.de> (zuletzt abgerufen am 09.04.2013).
- Gebhardt, Ihno/Postel, Dirk:** „Der weite Weg zur Kohärenz – Erste Anmerkungen zum neuen Glücksspielstaatsvertrag (Teil 1)“, ZfWG 2012, 1ff.

- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris (Hrsg.):** Informations- und Medienrecht, GRG, EMRK, GG, RStV, BGB, IFG, VIG, GWB, TKG, TMG, Kommentar, 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht).
- Giebeler, Thomas:** „Drei weitere Genehmigungen für Sportwetten – Kundenkarte setzt Maßstäbe für Sicherheit und Transparenz“ Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 03.12.2012, [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2012\\_neu/121203\\_im\\_sportwetten.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2012_neu/121203_im_sportwetten.html) (zuletzt abgerufen am 06.02.2013).
- Giebeler, Thomas:** „Glücksspielrecht – Innenminister Andreas Breitner zeigt rechts-sicheren Weg für Beitritt zum Staatsvertrag und Aufhebung des Glücksspielgesetzes auf“, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.08.2012, [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2012\\_neu/120824\\_im\\_gluecksspielrecht\\_beitritt\\_stvertrag.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2012_neu/120824_im_gluecksspielrecht_beitritt_stvertrag.html) (zuletzt abgerufen am 24.01.2013).
- Giebeler, Thomas:** „Innenminister Breitner: Glücksspielrecht gemeinsam mit allen anderen Ländern auf Augenhöhe, transparent und national einheitlich gestalten“, Pressemitteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 24.01.2013, [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2013/130124\\_im\\_gluecksspiel.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2013/130124_im_gluecksspiel.html) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013); auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, [www.wettrecht.blogspot.de](http://www.wettrecht.blogspot.de), eingestellt am 01.02.2013.
- Gloy, Wolfgang/Loschelder, Michael/Erdmann, Willi (Hrsg.):** Handbuch des Wettbewerbsrechts, 4. Auflage 2010, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Gloy/Loschelder/Erdmann, Wettbewerbsrecht).
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Jahresreport 2015:** „Der deutsche Glücksspielmarkt 2015 – Eine ökonomische Darstellung“, engültige Fassung vom 23.11.2016.
- Glücksspielkollegium, Begründung des Arbeitsentwurfs für eine Werberichtlinie** (Stand: 14.08.2012).
- Gömer, Jan:** „Glücksspielrechtliche Änderungen können vorerst nicht beschlossen werden“, Pressemitteilung des Landtags Schleswig-Holstein Nr. 136/2012 vom 07.12.2012.
- Gömer, Jan:** „Themen der Plenarsitzung: Verabschiedung des Landeshaushaltes, Sparkassengesetz und Glücksspieländerungs-Staatsvertrag“, Donnerstag, 24. Januar, 10:00 bis 18:00 Uhr, TOP 2: Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowie Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, a. Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspiel-Änderungs-Staatsvertrag/Erster GlüÄndStV), Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/79), b. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Gesetzentwurf der Fraktionen von



SPD, B90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Drs. 18/104), Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses (Drs. 18/366), geplanter Aufruf 11.10 Uhr, geplante Redezeit 70 Minuten, Pressemitteilung des Landtags Schleswig-Holstein Nr. 8/2012 vom 21.01.2013.

**Götting, Horst-Peter:** „Anmerkung zu BGH: Modifikation der Rechtsprechung zum unzulässigen „Einschieben in eine fremde Serie“ – Klemmbauteine III“, LMK 2005, 149518.

**Götting, Horst-Peter:** „Anmerkung zu BGH: Wettbewerbsfreiheit und gewerbliche Schutzrechte – Hartplatzhelden.de“, LMK 2011, 325117.

**Goldmedia GmbH Strategy Consulting** (o. V.): „Glücksspielmarkt Deutschland 2017, Marktliche Effekte der Regulierung von Sportwetten in Deutschland“, Key Facts zur Studie, Berlin, 30.06.2013.

**Goldmedia GmbH Strategy Consulting** (o. V.): „Studie zum deutschen Sportwettenmarkt: Die neue Glücksspielregulierung könnte ihre Ziele verfehlen“, Pressemitteilung vom 30.06.2013, Berlin, <http://www.goldmedia.com/presse/newsroom/gluecksspielmarkt-deutschland-2017.html> (zuletzt abgerufen am 18.07.2014).

**Gotzner, Peter:** „Daten-Detektive decken WM-Manipulationen auf“, Wirtschaftswoche, Artikel vom 23.06.2014, <http://www.wiwo.de/technologie/digitale-welt/fussball-daten-detektive-decken-wm-manipulationen-auf/9993566.html> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).

**Grabitz, Ileana:** „Glücksspiel-Werbung soll staatlich zensiert werden“, Presseartikel in „Die Welt“ vom 09.07.2012, Wirtschaft, Artikel-Nr. 108189025.

**Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Marting (Hrsg.):** Das Recht der Europäischen Union, 59. Ergänzungslieferung, Stand Juli 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union).

**Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.):** Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 3. Auflage 2012, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht).

**Haltern, Ulrich:** „Lotteriemonopol und Öffnung des Sportwettenmarktes – Teil 1“, ZfWG 2011, 13ff.

**Haltern, Ulrich:** „Lotteriemonopol und Öffnung des Sportwettenmarktes – Teil 2“, ZfWG 2011, 77ff.

**Hambach, Wulf:** „Aktuelle Entwicklungen im Online-Glücksspielrecht: Keine Ruhe für den GlüStV, Zugleich Kommentar zu EuGH, Urteil vom 12.06.2014 – C-156/13“, K&R 2014, 570ff.

**Hambach, Wulf/Riege, Maximilian:** „Germany: The hottest candidate for infringement proceedings?“, World Online Gambling Law Report – March 2013, 06 et seq.

- Hambach, Wulf/Riege, Maximilian:** „Sportwetten, Online-Poker & Co.: BGH legt deutsche Glücksspielregulierung dem EuGH vor“, in: Legal Tribune Online, 24.01.2013, [http://www.lto.de/persistent/a\\_id/8034/](http://www.lto.de/persistent/a_id/8034/) (zuletzt abgerufen am 12.02.2013), auch erschienen in ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel 73110 vom 07.02.2013, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/73110.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).
- Harte-Bavendamm Henning/Henning-Bodewig Frauke (Hrsg.):** Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) mit Preisangabenverordnung, Kommentar, 4. Auflage 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG).
- Hecker, Manfred:** „Bundesverwaltungsgericht verkündet Urteile zur Rechtslage bis zum 30.06.2012: Verbote privater Sportwettenangebote waren rechtmäßig“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 82058 vom 16.05.2013, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/82058.html> (zuletzt abgerufen am 24.05.2013).
- Hecker, Manfred:** „Der EuGH konkretisiert seine Rechtsprechung zu den Voraussetzungen und Folgen einer europarechtlichen Inkohärenz und präzisiert die Rechtslage in der Übergangsfrist nach der Winner Wetten Entscheidung! – Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 24.01.2013, C-186/11 – OPAP, ZfWG 2013, 95ff. – Annotations on ECJ, judgment of 24 January 2013, C-186/11 – OPAP, ZfWG 2013, 95ff.“, ZfWG 2013, 91ff.
- Hecker, Manfred:** „Die Stellungnahme der EU-Kommission vom 20.03.2012 zu den Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrages: Ein interpretatorischer Tummelplatz für Gegner und Befürworter des neuen Glücksspielrechts; Report by the European Commission on the regulations of the Glücksspieländerungsstaatsvertrag of the 20th of March 2012: A stomping ground for interpretation of the proponents and opponents of the new gambling law“, ZfWG 2012, 167ff.
- Hecker, Manfred:** „Die vom Land Schleswig-Holstein vorübergehend verfolgte liberalere Glücksspielpolitik stellt die Kohärenz der strikteren Politik der übrigen deutschen Länder nicht in Frage“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 113807 vom 12.06.2014, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/113807.html> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).
- Hecker, Manfred:** „Kein Europarechtsverstoß ohne „Folgenabschätzung“ – Glücksspielmonopol vom EuGH „geadelt“ – Keine Pflicht zur Lizenzerteilung in der „Übergangsfrist“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 72814 vom 01.02.2013, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/72814.html> (zuletzt abgerufen am 24.05.2013).
- Hecker, Manfred/Reichert, Ronald/Gohrke, Thomas:** „Sportwetten: VG Wiesbaden bremst Konzessionsverfahren mit Hängebeschluss“, JUVE-Online, Beitrag vom 17.09.2014.
- Heeg, Volker/Levermann, Thore:** „Glücksspielregulierung in Deutschland vor der Marktöffnung Lotto, Sportwetten und Gaming im Internet“, MMR 2012, 20ff.

- Heeg, Volker/Levermann, Thore:** „GlüStV 2012 – Marktöffnung oder Scheinliberalisierung? (Fast) Bundeseinheitliche Regelung des Glücksspielsektors“, MMR 2012, 726ff.
- Heermann, Peter W.:** „Anmerkung zum BGH-Urteil vom 11.09.2008 – I ZR 74/06 – „bundesligakarten.de“, GRUR 2009, 177ff.
- Heermann, Peter W.:** „Ergänzender wettbewerbsrechtlicher Leistungsschutz i. S. von § 4 Nr. 9 UWG zu Gunsten von Sportveranstaltern?“, SpuRt 2013, 56ff.
- Heermann, Peter W.:** „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter de lege ferenda?“, GRUR 2012, 791ff.
- Heermann, Peter W.:** „Schutz von Spielplänen im Licht einer Entscheidung des High Court of Justice“, *causa sport* 2010, 227ff.
- Heermann, Peter W./Nolte, Martin:** „25. bis 27. September 2009 wfv-Sportrechtseminar „Veranstalter und Veranstalterrechte im Sport“, Wangen im Allgäu“, *Veranstaltungsbericht*, *causa sport* 2010, 72f.
- Heidrich, Joerg/Forgó, Nikolaus/Feldmann, Thorsten (Hrsg.):** Heise Online-Recht: Der Leitfaden für Praktiker & Juristen, Band 1, 4. Auflage 2011, 3. EL Stand Oktober 2011, Heise Zeitschriften Verlag GmbH & Co. KG, Hannover (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Heise Online-Recht).
- Henseler-Unger, Iris/Gries, Christin-Isabel/Strube Martins, Sonia:** „„Betertainment“: Online-Gambling, Wirtschaftliche Bedeutung und Potenziale im Einklang mit Verbraucher-, Daten- und Jugendschutz“ WIK-Consult Bericht – Endbericht, Studie für den DVTM, Bad Honnef, Oktober 2015.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport:** *Homepage*, Unterseite Bürger & Staat > Glücksspiele [http://www.hmdis.hessen.de/irj/HMdi\\_Internet?cid=b901b42be766387b0cbd4b219bb21af1](http://www.hmdis.hessen.de/irj/HMdi_Internet?cid=b901b42be766387b0cbd4b219bb21af1) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Heyers, Johannes:** „Wettbewerbsrechtlicher Schutz gegen das Einschleichen in fremde Serien Zugleich ein Beitrag zu Rang und Bedeutung wettbewerbsrechtlicher Nachahmungsfreiheit nach der UWG-Novelle“, GRUR 2006, 23ff.
- Hilf, Juliane/Umbach, Klaus:** „Neue Rechtsprechung zum Sportwettkonzessionsverfahren“, ZfWG 2016, 195ff.
- Hilty, Reto M./Henning-Bodewig, Frauke:** WORKING PAPER, Rechtsgutachten „Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?“, Auftraggeber: Deutscher Fußballbund e.V., DFL Deutsche Fußball Liga GmbH, DOSB Deutscher Olympischer Sportbund, Senatskanzlei Berlin, Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und Bayerische Staatskanzlei, 15.11.2006 (zitiert als: *Hilty/Henning-Bodewig*, Leistungsschutzrecht für Sportveranstalter?, 2006).
- Hochgepokert.com** (o. V.): „Ist die Reform des Glücksspielstaatsvertrags verfassungswidrig?“, Pressemitteilung vom 13.12.2011, <http://www.hochgepokert.com/2011/12/13/ist-die-reform-des-gluecksspielstaatsvertrags-verfassungswidrig> (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

- Hoeller, Boris:** „Anforderungskatalog Gewerbliche Spielvermittlung“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 52364 vom 13.08.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/52364.html> (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hoeren, Thomas/Schröder, Eva:** „Anmerkung zum Urteil des LG Stuttgart: „Verbot von videosequenzen von Amateurfußballspielen im Internet – hatplatzhelden.de“, (MMR 2008, 551)“, MMR 2008, 554.
- Holz Müller, Tobias/Lichtenegger, Moritz:** „Die Premier-League-Entscheidung des High-Court of Justice: Der Anfang vom Ende des Territorialitätsprinzips bei Sportrechten“, GRURInt 2009, 195ff.
- Holz nage l, Bernd:** „Poker – Glücks- oder Geschicklichkeitsspiel?“, MMR 2008, 439.
- Holz nage l, Bernd/Ricke, Thorsten:** Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – „Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset“, MMR 2006, 303f.
- Hübner, Meike:** „Was ist erlaubt? Was ist verboten? – Erste Erfahrungen mit der neuen Werberichtlinie; What is permitted? What is prohibited? – First Experiences with the new advertising directive“, ZfWG 2013, 242ff.
- Hundertmark, Dirk:** „Dänen-Ampel vertagt Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag; Stegner bezeichnet Regierung des EU-Mitgliedslands Malta als „Glücksspiellobbysten.“ Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 49/12 vom 07.12.2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER\\_49\\_12.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER_49_12.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hundertmark, Dirk:** „Vergabe von Lizenzen für Online-Glücksspiel – Für Landesregierung wird es beim Glücksspielgesetz eng.“, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 53/12 vom 21.12.2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER\\_53\\_12.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER_53_12.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hundertmark, Dirk:** „Glücksspielstaatsvertrag, Dänenampel im Blindflug Richtung Vertragsverletzungsverfahren.“, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 01/13 vom 11.01.2013, [http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER\\_01\\_13.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER_01_13.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hundertmark, Dirk:** „SPD, Grüne und SSW treten Glücksspielstaatsvertrag der 15 bei! Rechtliche Folgen sind bislang völlig unklar.“, Newsletter der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 04/13 vom 24.01.2013, [http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER\\_04\\_13.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/NEWSLETTER_04_13.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hundertmark, Dirk:** „Hans-Jörn Arp zu TOP 2 und 26: Schleswig-Holstein geht weiter voran!“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 380/11 vom 14.09.2011 zum GlüG SH, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-09-14\\_Pressmeldung\\_2439.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-09-14_Pressmeldung_2439.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Hundertmark, Dirk:** „Hans-Jörn Arp: Sie wollen ein international anerkanntes Gesetz zur Regulierung eines bisher illegalen Marktes durch eine europarechtswidrige Regelung ersetzen.“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 346/12 vom 24.08.2012 zum Beitritt Schleswig-Holsteins zum

Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-08-24\\_Presse\\_meldung\\_3032.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-08-24_Presse_meldung_3032.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk:** „*Hans-Jörn Arp: Ende der EU-Notifizierung ist abzuwarten – Glücksspielgesetz kann im Dezember nicht beschlossen werden.*“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 531/12 vom 03.12.2012 zum Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-03\\_Pressemeldung\\_3240.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-03_Pressemeldung_3240.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk:** „*Hans-Jörn Arp: Ministerpräsident Albig muss bei der Regierung des EU-Partnerlandes Malta für den Austraster seines SPD-Landesvorsitzenden um Entschuldigung bitten.*“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 536/12 vom 07.12.2012 zu Äußerungen Stegners hinsichtlich des Beitritts Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-07\\_Pressemeldung\\_3246.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-07_Pressemeldung_3246.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk/Watolla, Mareike:** „*Hans-Jörn Arp: Endlich kommt das Onlinespiel unter staatliche Kontrolle.*“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 572/12 vom 19.12.2012 zum GlüG SH, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-19\\_Pressemeldung\\_3294.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-19_Pressemeldung_3294.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk/Watolla, Mareike:** „*Hans-Jörn Arp und Tobias Koch zum Glücksspiel: Küstennebelkoalition im Blindflug Richtung Vertragsverletzungsverfahren!*“ Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 008/13 vom 09.01.2013 zum Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2013-01-09\\_Pressemeldung\\_3307.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2013-01-09_Pressemeldung_3307.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2012), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.01.2013.

**Hundertmark, Dirk/Watolla, Mareike:** „*Hans-Jörn Arp zum Glücksspiel: Der blinde Stegnergehorsam der Abgeordneten der Regierungsfractionen fügt dem Land schweren Schaden zu!*“, Pressemitteilung der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag Nr. 033/13 vom 24.01.2013 zum Beitritt Schleswig-Holsteins zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2013-01-24\\_Pressemeldung\\_3333.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2013-01-24_Pressemeldung_3333.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2012), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.de>, eingestellt am 24.01.2013.

**Hundertmark, Dirk/Wilke, Susann:** „*Dr. Christian von Boetticher, Wolfgang Kubicki und Hans-Jörn Arp zum Notifizierungsverfahren des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes: Europa sagt Ja zu unserem Glücksspielgesetz*“, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 10.05.2011 zum Glücksspielgesetz SH, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-05-10\\_Pressemeldung\\_2231.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-05-10_Pressemeldung_2231.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk/Wilke, Susann:** „*Dr. Christian von Boetticher, Wolfgang Kubicki und Hans-Jörn Arp zum Glücksspielgesetz: Wir halten die Tür offen für eine länderübergreifende Lösung!*“, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 27.05.2011 zum Glücksspielgesetz SH, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-05-27\\_Pressemeldung\\_2274.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2011-05-27_Pressemeldung_2274.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk/Wilke, Susann:** „*Hans-Jörn Arp und Wolfgang Kubicki zum Glücksspiel: Wieder kein grünes Licht aus Brüssel für den Vertrag der 15!*“, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 20.03.2012 zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-03-20\\_Pressemeldung\\_2804.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-03-20_Pressemeldung_2804.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Hundertmark, Dirk/Wilke, Susann:** „*Hans-Jörn Arp und Wolfgang Kubicki: Die Regierungsfractionen sollten jedes Wort der ausführlichen Stellungnahme der EU-Kommission aufmerksam lesen – und entsprechend handeln!*“, Pressemitteilung der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein zum Beitritt Schleswig-Holsteins vom 07.12.2012 zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, [http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-07\\_Pressemeldung\\_3250.pdf](http://www.cdu.ltsh.de/media/2012-12-07_Pressemeldung_3250.pdf) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Innenministerium Schleswig-Holstein:** *Homepage*, Unterseite zu den Informationen zum Glücksspielwesen, [http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Gluecksspiel/Gluecksspiel_node.html) (zuletzt abgerufen am 05.02.2013).

**ISA-GAMING** (o. V.): „*EU Pilot zum Glücksspielstaatsvertrag: letzte Warnung für das staatliche Glücksspiel-Monopol*“, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 130470 vom 08.07.2015, <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/130470.html> (zuletzt abgerufen am 08.03.2017).

**ISA-GAMING** (o. V.): „*Hans-Jörn Arp: Ende der EU-Notifizierung ist abzuwarten – Glücksspielgesetz kann im Dezember nicht beschlossen werden!*“, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 68242 vom 03.12.2012, <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/68242.html> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**ISA-GAMING** (o. V.): „*Prof. Degenhart: GlüStV verletzt Kompetenzordnung und verfehlt Grundsätze demokratischer Legitimation*“, ISA-GUIDE, Artikel Nr. 34629 vom 14.12.2011, <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/34629.html> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**Jacob, Claudia:** „*Beschluss des BGH bestätigt unseren Weg beim Glücksspiel!*“, Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013, [www.sh.gruen-fraktion.de/thema/haushalt-finanzen/beschluss-des-bgh-best%C3%A4tigt-unseren-weg-beim-gl%C3%BCcksspiel](http://www.sh.gruen-fraktion.de/thema/haushalt-finanzen/beschluss-des-bgh-best%C3%A4tigt-unseren-weg-beim-gl%C3%BCcksspiel) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.01.2013.

- Jarass, Hans:** „Ausgestaltung und Anwendung der Erlaubnis für die Lotterievermittlung; Design and Application of the Lottery Broker Authorization“, ZfWG 2013, 1ff.
- Jauernig, Othmar (Hrsg.):** Bürgerliches Gesetzbuch mit Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (Auszug), Kommentar, 16. Auflage 2015, Verlag C- H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Jauernig, BGB).
- John, Martin:** „Datenbankschutz sui generis für Fußball-Live-Statistiken?“, *causa sport* 2012, 207ff.
- Karpenstein, Rolf:** „Der EuGH und die Deutungshoheit (zu EuGH C-156/13 = *digibet*)“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 114367 vom 25.06.2014, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/114367.html> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).
- Karpenstein, Rolf:** „EuGH verkündet Entscheidung über BGH-Vorlage (C-156/13)“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 113599 vom 09.06.2014, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/113599.html> (zuletzt abgerufen am 21.06.2014).
- Karpenstein, Rolf:** „Verwaltungsgericht Wiesbaden verurteilt Bundesländer zur Konzessionsvergabe an Tipico“, ISA-GUIDE/ISA-LAW, Artikel Nr. 148333 vom 18.04.2016, <http://www.isa-guide.de/isa-law/articles/148333.html> (zuletzt abgerufen am 11.12.2016).
- Kastner, B.:** „FC Bayern und Bwin – „Fair, korrekt und konsequent““, Süddeutsche Zeitung, München und Region, Artikel vom 17.05.2010, 20:49 Uhr, <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/fc-bayern-und-bwin-fair-korrekt-konsequent> (zuletzt abgerufen am 24.05.2013).
- Kirchhof, Paul:** „Die Verschiedenheit der Menschen und die Gleichheit vor dem Gesetz“, Erweiterte Fassung eines Vortrags gehalten in der Carl Friedrich Siemens Stiftung am 26.02.1996, Carl Friedrich Siemens Stiftung Themen BD. 62, herausgegeben von Heinrich Meier.
- Klebs:** „Glücksspiel-Symposium: Forscher befürworten Spielerkarte – mit Einschränkungen“, Pressemitteilung der Universität Hohenheim, Presse und Öffentlichkeitsarbeit, vom 22.10.2012.
- Kleibrink, Jan/Köster, Bernhard (Autoren)/Rürup, Bert (Projektleitung):** „Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung“, Handelsblatt Research Institute, Studie im Auftrag von Westlotto/Löwen Entertainment, März 2017.
- Kocholl, Dominik:** „Geistiges Eigentum am Wesensmerkmal des Sports – seinen Regeln, Urherberrecht an Sportregeln Olympischer und America’s Cup-Regatten, der UEFA Euro und beim Bergsport“, *causa sport* 2008, 150ff.
- Köhler, Helmut/Bornkamm Joachim (Hrsg.):** Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb mit Preisangabenverordnung, Unterlassungsklagengesetz, Dienstleistungsverordnung und Informationspflichtenverordnung, Beck’sche Kurz-Kommentare Band 13a, 34. Auflage 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Köhler/Bornkamm, UWG).

- Köhler, Helmut/Piper, Henning/Ohly, Ansgar (Hrsg.)/Sosnitzer, Olaf (Hrsg.):** Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb mit Preisangabenverordnung, Kommentar, 7. Auflage 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ohly/Sosnitzer, UWG).
- Koenig, Christian/Bovelet-Schober, Caroline:** „Die Stellungnahme der Kommission vom 20.03.2012 zu dem notifizierten Entwurf eines Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüÄndStV-E): Die unionsrechtliche Insuffizienzen sind nicht behoben! The Commission's comments on the notification of the German Draft Gambling Act (GlüÄndStV-E): The German Gambling Regulation still fails to comply with the EU law“, ZfWG 2012, 164ff.
- Koenig, Christian/Bovelet-Schober, Caroline:** „Zur Anwendbarkeit des Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüÄndStV), insbesondere des Internetverbotes, auf Online-Games“, GewArch 2013, 59ff.
- Koenig, Christian:** „Offline mit dem Onlineverbot nach den Glücksspiel-Urteilen des EuGH“, MMR 2010, 657f.
- Körper, Thomas C./Ess, Philipp:** „Hartplatzhelden und der ergänzende Leistungsschutz im Web 2.0 Zugleich eine Besprechung von BGH – I ZR 60/09 (Hartplatzhelden.de)“, WRP 2011, 697ff.
- Koestler-Messaoudi, Lora:** „Staatsversagen in der Regulierung, Glücksspielregulierung noch mit vielen offenen Punkten“, Behörden Spiegel / Mai 2017, Kommunale Ordnung, S. 28.
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger (Hrsg.)/Schenke, Ralf Peter (Hrsg.):** Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Kommentar, 22. Auflage 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Kopp/Schenke, VwGO).
- Krebs, Peter/Becker, Maximilian/Dück, Hermann:** „Das gewerbliche Veranstalterrecht im Wege richterlicher Rechtsfortbildung“, GRUR 2011, 391ff.
- Krewer, Norbert:** „Die Restriktionen des GlüStV 2012 für Spielhallen im Spiegel der Grundrechte; Restrictions on amusement arcades deriving from the 2012 German State Treaty on Games of Chance (GlüStV) from the point of view of constitutional rights“, ZfWG 2014, 77ff.
- Kruis, Tobias:** „Verwaltungsakzessorietät und Einheit der Rechtsordnung Plädoyer für eine einheitliche Auslegung des Glücksspielbegriffs in § 284 StGB, § 33h GewO und 3 I GlüStV“ NVwZ 2012, 797ff.
- Kudlich, Hans/Berberich, Bernd:** „Vorrang des Unionsrechts, Auswirkungen einer unionsrechtswidrigen staatlichen Monopolstellung“, ZfWG 2016, 126ff.
- Kuske, Tobias:** „SPONSORS: Über 20 Lizenzen in Schleswig-Holstein“, in: Time Law, Hambach Rechtsanwälte München Glücksspielrecht, Presseartikel vom 21.01.2013, [http://www.timelaw.de/cms/front\\_content.php?idcat=7&idart=886](http://www.timelaw.de/cms/front_content.php?idcat=7&idart=886) (zuletzt abgerufen am 12.02.2013).



- Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Inneres und Kommunales:** „*Wir wollen das Glücksspiel in geordnete Bahnen lenken und Spielsucht bekämpfen*“/Innenminister Jäger: „*Neuausrichtung des Glücksspiels setzt auf attraktives Alternativangebot zum illegalen Glücksspielmarkt*“, Pressemitteilung vom 08.11.2012, <http://www.nrw.de/landesregierung/innenminister-jaeger-neu-ausrichtung-des-gluecksspiels-setzt-auf-attraktives-alternativangebot-zum-illegalen-gluecksspielmarkt-13666> (zuletzt abgerufen am 15.11.2012).
- Landesregierung Schleswig-Holstein, Begründung zu ihrem Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV),** Schleswig-Holsteinischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/79 vom 08.08.2012, S. 2ff.
- Landesregierung Schleswig-Holstein, Begründung zum Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels in Schleswig-Holstein (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein)** vom 20.10.2011, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/1100.
- Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein:** Homepage, Unterseite für Glücksspielhilfe bei Geldspielautomaten, <http://www.lssh.de/index.php/gluecksspielhilfe/automaten> (zuletzt abgerufen am 24.01.2013).
- Landeswahlleitung Schleswig-Holstein:** Mitteilung auf der Homepage von Schleswig-Holstein, Unterseite zur Landtagswahl 2012, [http://schleswig-holstein.de/LWL/DE/Landtagswahl/Landtagswahl\\_node.html](http://schleswig-holstein.de/LWL/DE/Landtagswahl/Landtagswahl_node.html) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Landeswahlleitung Schleswig-Holstein:** „*Endgültiges Ergebnis der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 6. Mai 2012*“ Bekanntmachung der Landeswahlleiterin vom 18. Mai 2012 – IV 314 – 115.31 – LW 12-16 – auf der Homepage des Landeswahlleitung, [http://schleswig-holstein.de/LWL/DE/Landtagswahl/Ergebnis\\_LT/Ergebnisbekanntmachung\\_LT\\_node.html](http://schleswig-holstein.de/LWL/DE/Landtagswahl/Ergebnis_LT/Ergebnisbekanntmachung_LT_node.html) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).
- Landtag Schleswig-Holstein, 17. Wahlperiode, Umdruck 17/2391, „Mitteilung des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages an den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses zur Notifizierung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) – Notifizierung 2011/63/D“** vom 09.05.2011.
- Landtag Schleswig-Holstein, 18. Wahlperiode, Bericht und Beschlussempfehlung des federführenden Innen- und Rechtsausschusses sowie des mitberatenden Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zum Ersten GlüÄndStV sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Drucksache 18/366** vom 17.01.2013.
- Landtag Schleswig-Holstein, 18. Wahlperiode, Bericht und Beschlussempfehlung des Wirtschaftsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG), Drucksache 18/1874** vom 08.05.2014.

**Landtag Schleswig-Holstein, Plenum-online**, 18. Wahlperiode, 7. Tagung, 23.-25.01.2013: „*Alleingang des Nordens beim Glücksspiel ist beendet – aber die Diskussion geht weiter*“, Donnerstag, 24.01.2013, TOP 2: a. Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspiel-Änderungs-Staatsvertrag/Erster GlüÄndStV), Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 18/79, b. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, B90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW – Drucksache 18/104, (Ausschussüberweisung am 24.08.2012), Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses – Drucksache 18/366; auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, eingestellt am 01.02.2013, <http://wettrecht.blogspot.de>.

**Landtag Schleswig-Holstein: Homepage**, [http://www.schleswig-holstein.de/Portal/DE/Landtag/Landtag\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/Portal/DE/Landtag/Landtag_node.html) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

GallopStars: Beschreibung auf der Homepage, <http://gallopstars.browsergames.de> (zuletzt abgerufen am 12.09.2012).

**Lecheler, Georg**: „*Pippi müsste ihren Goldkoffer greifen – BGH verneint Nachahmung durch Püppi-Kostüm*“, Legal Tribune Online, Artikel vom 20.11.2015, abrufbar unter <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bgh-izr-149-14-pueppi-pippilangstrumpf-lindegren-erben-penny-wettbewerbsrecht-nachahmung-schutz/> (zuletzt abgerufen am 24.04.2017).

**Lehmann, Michael**: „*Anmerkung zum BGH-Urteil vom 09.11.1995 – I ZR 220/95 – „Dongle-Umgehung“*“, CR 1996, 80f.

**Leupold, Andreas/Glossner, Silke (Hrsg.)**: Münchener Anwalts Handbuch IT-Recht, 3. Auflage 2013, Verlag C. H. Beck, München.

**Lippert, André**: „*Glücksspielrecht – nationale und europarechtliche Grundlagen*“, JA 2012, 124ff.

**Loewenheim, Ulrich (Hrsg.)**: Handbuch des Urheberrechts, 2. Aufl. 2010, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Loewenheim, Handbuch des Urheberrechts).

**Maltzan, Carsten/Bethge, Lars Erik**: „*Landesregierung leitet Kehrtwende im Glücksspielrecht ein: Beitritt zum Staatsvertrag und Aufhebung des Glücksspielgesetzes*“, Pressemitteilung vom 24.07.2012 im Medien-Center der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Presse/PI/2012\\_neu/MP/120724\\_stk\\_mp\\_Kehrtwende\\_Gluecksspielrecht.html](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Presse/PI/2012_neu/MP/120724_stk_mp_Kehrtwende_Gluecksspielrecht.html) (zuletzt abgerufen am 24.01.2013).

**Marbeth-Kubicki, Annette/Hambach, Wulf/Berberich, Bernd**: „*Aktuelle Entwicklungen im deutschen Glücksspielrecht*“, K&R 2012, 27ff.

**Marcks, Peter/Neumann, Dirk/Bleutge, Peter, Fuchs, Bärbel/Eisenmenger, Sven/Glückert, Kirsten/Gotthardt, Michael/Pielow, Christian/Kahl, Georg/Schönleiter, Ulrich/Stenger, Anja**: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und

- ergänzende Vorschriften, Kommentar, Band 1, C. H. Beck, München, Stand August 2016 (73. Ergänzungslieferung).
- Maume, Philipp:** „Anmerkung zum Urteil vom OLG Stuttgart vom 19.03.2009, Az. 2 U 47/08“, MMR 2009, 398f.
- Maume, Philipp:** „Der Amateurfußball in den Fängen des Wettbewerbsrechts“, MMR 2008, 797ff.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.)/Herdegen, Matthias (Hrsg.)/Scholz, Rupert (Hrsg.)/Klein, Hans H. (Hrsg.):** Grundgesetz-Kommentar, 77. Ergänzungslieferung, Stand: Juli 2016, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig, GG).
- Merkur Online** (o. V.): „Verboten aber reizvoll: 1860 froh über „bwin“, Mitteilung vom 20.07.2006, <http://www.merkur-online.de/sport/tsv-1860/verboten-aber-reizvoll-1860-froh-ueber-bwin> (zuletzt abgerufen am 24.05.2013).
- Meyer, Gerhard:** „Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention“, ZfWG 2014, 1ff.
- Meyer, Gerhard:** „Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Stand: 08.02.2012)“, Universität Bremen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, <http://www.gerhard.meyer.uni-bremen.de>.
- Michl, Walther:** „Das Kohärenzkriterium in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs“, ZfWG 2016, 110ff.
- Mintas, Laila:** „Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 08.09.2010 – Rs. C-46/08 – „Carmen Media Group Ltd./Land Schleswig-Holstein“, MMR 2010, 843f.
- Mintas, Laila:** „Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 08.09.2010 – Rs. C-316, 358, 359, 360, 410/07 – „Markus Stoß u. a./Wetteraukreis; Kulpa Automaten-Service Asperg-GmbH u. a./Land Baden Württemberg“, MMR 2010, 849f.
- Mintas, Laila:** „Das Dilemma um das Sportwettenrecht in Deutschland“, *causa sport* 2012, 214ff.
- Mintas, Laila:** „Europa: Griechisches Wettmonopol auf dem Prüfstand des EuGH“, *causa sport* 2013, 68f.
- Möhring, Philipp/Nicolini, Käte/Ahlberg, Hartwig (Hrsg.)/Götting, Horst-Peter (Hrsg.):** Urheberrecht, UrhG, KUG, UrhWahrnG, VerlG, Kommentar, 3. Auflage 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Möhring/Nicolini, Urheberrecht).
- Monopolkommission:** „Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen“, neunzehntes Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 GWB, 2010/2011.
- Mursean, Remus:** „Die neue Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich des Sports“, *causa sport* 2010, 99ff.
- naanoo magazin** (o. V.): „Staatsrechtler hält neuen Glücksspielstaatsvertrag für verfassungswidrig“, Pressemitteilung vom 13.12.2011 unter Berufung auf die dts

Nachrichtenagentur, <http://news.naanoo.com/news/staatsrechtler-halt-neuen-gluecksspielstaatsvertrag-fur-verfassungswidrig/trackback> (zuletzt abgerufen am 24.01.2013).

**Nationaler Normenkontrollrat gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz, Stellungnahme Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze (NKR-Nr.: 2071)**, Anlage zur BR-Drs. 472/12, Anlage 2 zur BT-Drs. 17/10961, S. 15.

**NDR.de** (o. V.): „Schleswig-Holsteins Glücksspielweg war zulässig“, Artikel vom 12.06.2014, 13:06 Uhr, <http://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/zu-laessiger-gluecksspiel-weg-schleswig-holstein,gluecksspiel246.html> (zuletzt abgerufen am 21.06.2014).

**NDR-Regional Schleswig-Holstein** (o. V.): „Weitere Glücksspiel-Lizenzen vergeben“ Artikel vom 23.05.2012, <http://www.ndr.de/regional/schleswig-holstein/gluecksspiel185.html> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**Nemeczek, Heinrich**: „Gibt es einen unmittelbaren Leistungsschutz im Lauterkeitsrecht?“, WRP 2010, 1204ff.

**Nemeczek, Heinrich**: „Rechtsübertragungen und Lizenzen beim wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz Zugleich ein Beitrag gegen den unmittelbaren Leistungsschutz“, GRUR 2011, 292ff.

**Nesemann, Tim**: „Rund ums „Leder“ – Von der EM 2008 bis zur WM 2010“, NJW 2010, 1703ff.

**Nickel, Volker**: „Glücksspielwerbung: Zensur-Behörde für TV und Internet – Deutsche Werberichtlinie verfassungswidrig“, Mitteilung des ZAW vom 16.01.2013, auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 16.01.2013, <http://wettrecht.blogspot.de> (zuletzt abgerufen am 23.02.2013).

**Niemeier, Timo**: „Gallopstars ist das neue Call-In-TV“, Online-Bericht vom 23.02.2012, in: wordpress.com, <http://timoniemeier.wordpress.com/2012/02/23/gallopstars-ist-das-neue-call-in-tv> (zuletzt abgerufen am 12.09.2012).

**Niemeier, Timo**: „Liebe Pferdesport-Freunde...“, Online-Bericht vom 09.04.2012, in: wordpress.com, <http://timoniemeier.wordpress.com/2012/04/09/liebe-pferdesport-freunde> (zuletzt abgerufen am 12.09.2012).

**Nolte, Martin**: „Entwurf eines Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland“, Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB), Februar 2011, Kiel.

**NRW (StVGlueStVBek)**: „Bekanntmachung nach Artikel 1 § 2 Absatz 3 Satz 2 des Gesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 30. Oktober 2007“ vom 15.12.2011, (GV.NRW.2012 S. 13), SGV. NRW.7126, Verkündungsstand: 12.11.2012, in Kraft ab: 01.02.2012.

**Odenthal, Hans-Jörg**: „Das Recht der Spielhallen nach dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag“, GewArch 2012, 345ff.

- Ohly, Ansgar:** „Anmerkung zum Urteil des BGH vom 28.10.2010 – I ZR 60/09 – *hatrplatzhelden.de*“, GRUR 2011, 439f.
- Ohly, Ansgar:** „*Designschutz im Spannungsfeld von Geschmacksmuster-, Kennzeichen- und Lauterkeitsrecht*“, GRUR 2007, 731ff.
- Ohly, Ansgar:** „*Hartplatzhelden.de oder: Wohin mit dem unmittelbaren Leistungsschutz?*“, GRUR 2010, 487ff.
- Onzek, Stefan:** „*Urheberrechtliche Aspekte der Nutzung von Sportdaten durch Daten- und Wettanbieter*“, *causa sport* 2010, 292ff.
- Pagenkopf, Martin:** „*Der neue Glücksspielstaatsvertrag – Neue Ufer, alte Gewässer*“, NJW 2012, 2918ff.
- Palandt:** Bürgerliches Gesetzbuch, 76. Auflage 2017, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: Palandt/Bearbeiter, BGB).
- Peifer, Karl-Nikolaus:** „*„Hartplatzhelden.de“ – Das Ende des unmittelbaren Leistungsschutzes?*“, GRUR-Prax 2011, 317470 = GRUR-Prax 2011, 181.“
- Peren, Franz/Clement, Reiner:** „*Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt – Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland*“, ZfWG 2016, Sonderbeilage 2.
- Pestalozza, Christian:** „*Das Sportwetten-Urteil des BVerfG – Drei Lehren über den Fall hinaus*“, NJW 2006, 1711ff.
- Peters, Frank:** „*Die Sperre von Spielern in Spielhallen und Gaststätten; How to avoid the dangers of addicted gambling in gambling arcades and bars*“, ZfWG 2013, 381ff.
- Peters, Frank:** „*Die Spielverordnung*“, ZRP 2011, 134ff.
- Peukert, Alexander:** „*hartplatzhelden.de – Eine Nagelprobe für den wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz*“, WRP 2010, 316ff.
- Pielow, Johann-Christian (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar Gewerberecht, Stand 01.09.2016, Edition 35, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK GewO).
- Pötters, Stefan:** „*EuGH-Urteil zu Exklusivlizenzen für TV-Sportübertragungen*“, JE juraxamen.info Online-Zeitschrift für Jurastudium, Staatsexamen und Referendariat, Beitrag vom 21. Oktober 2011, <http://www.juraxamen.info/eugh-urteil-zu-exklusivlizenzen-fur-tv-sportubertragungen.html> (zuletzt abgerufen am 04.06.2014).
- Pohl, Friedrich:** „*Deutschland verzoct sich mit seinen Pokerspielern*“, Pres-seartikel in: „Die Welt“ vom 20.09.2012, Vermischtes, Weltgeschehen, Artikel-Nr. 109361241.
- Poll, Günter:** „*Sportübertragungsrechte und „geistiges Eigentum“ Das „Karen Murphy“-Urteil des EuGH vom 04.10.2011 aus urheberrechtlicher Sicht*“, SpuRt 2012, 5ff.

- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar VwGO, Stand 01.10.2016, Edition 39, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK VwGO).
- Raitz von Frenzt, Wolfgang/Masch, Christian L.:** „Glücksspiele, Sportwetten, Geschicklichkeitsspiele, Lotterien, Unterhaltungsspiele, Spielbanken, Spielhallen und Gewinnspiele in Deutschland, Eine Übersicht zur jüngsten Entwicklung des Spielrechts“, ZUM 2006, 189ff.
- Redaktion beck-aktuell** (o. V.): „BGH zweifelt in mündlicher Verhandlung an Glücksspiel-Verbot im Internet, BGH. EuGH fordert „Kohärenz“, Entscheidung soll im Januar 2013 verkündet werden“, Nachrichten, Pressemitteilungen, Fachnews, Meldung vom 23.11.2012, becklink 1023639.
- Reeckmann, Martin:** „Die Spielhallengesetzgebung der Länder – Chaos oder Gleichklang? The regulation of adult gaming centers in the German federal states – chaos or unison?“, ZfWG 2012, 255ff.
- Reeckmann, Martin:** „Gewerbliches Automatenpiel in Deutschland, Bestandsaufnahme eines Glücksspielangebots und politischer Handlungsbedarf bei der Rückkehr zum Unterhaltungsspiel“, Gutachten, Auftraggeber: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA), Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS), April 2009, Berlin.
- Reinholz, Fabian:** „Grenzüberschreitende Weiterverwendung von Daten aus geschützter Live-Fußball-Datenbank Zugleich Kommentar zu EuGH, Urteil vom 18.10.2012 – C-173/11, K&R 2013, 107ff.“, K&R 2013, 171ff.
- Röhl, Christoph:** „Der „gläserne Sportler“ – Spielstatistiken und das Urheberrecht“, SpuRt 2012, 137ff.
- Röhl, Christoph:** „Schutzrechte an Fußballspielplänen – Endgültige Absage durch den EuGH?“, SpuRt 2012, 90ff.
- Röhl, Christoph:** „Schutzrechte an Sportdaten – am Beispiel von Regelwerken, Spielplänen und Tabellen“, in: **Klaus Vieweg** (Hrsg.), „Facetten des Sportrechts“, Referate der achten und neunten interuniversitären Tagung Sportrecht, Beiträge zum Sportrecht, Band 32, 2009, Verlag Duncker und Humblot, Berlin (zitiert als: Röhl, in: Vieweg (Hrsg.), Facetten des Sportrechts, 2009).
- Röhl, Christoph:** „Zur Zulässigkeit nicht autorisierter Internetübertragungen von Schach-Wettbewerben mittels „digitaler Schachbretter“ – Zugleich Anmerkung zum Urteil des LG Berlin vom 29.03.2011, Az. 16 O 270/10“, SpuRt 2011, 147ff.
- RTL Community Forum zu GallopStars:** <http://www.rtl.de/forum/index/beitrag/id/15242> (zuletzt abgerufen am 12.09.2012).
- Ruess, Peter/Slopek, David E. F.:** „Zum unmittelbaren wettbewerbsrechtlichen Leistungsschutz nach *hartplatzhelden.de*“, WRP 2011, 834ff.

- Ruttig, Markus:** „Ligaspielpläne – Benutzung spielend leicht? Zur Schutzfähigkeit von Spielplänen nach den EuGH-Entscheidungen *Fixtures Marketing* und *Football Dataco Ltd.*; *Fixture lists – Can everybody use them? About the legal protectability of fixture lists after the decisions of the ECJ* *Fixtures Marketing and Football Dataco Ltd.*“, ZfWG 2012, 159ff.
- Saarland-Sporttoto GmbH** (o. V.): „Lotto informiert: Glücksspiel in Deutschland: *Illegale Angebote verhegeln Verbraucherschutz und Suchtprävention*“, ISA-GUIDE/ISA-GAMING, Artikel Nr. 114342 vom 24.06.2014, <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/114342.html> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).
- Säcker, Jürgen/Rixecker, Roland (Hrsg.):** Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 5, Schuldrecht Besonderer Teil III, §§ 705–853 BGB, Partnerschaftsgesellschaftsgesetz, Produkthaftungsgesetz, 6. Auflage 2013, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Münchener Kommentar zum BGB).
- Schack, Haimo:** Urheber- und Urhebervertragsrecht, 7. Auflage 2015, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen (zitiert als: *Schack*, Urheber- und Urhebervertragsrecht, 2013).
- Schaich, Michael:** „Hessen macht konkrete Vorschläge für eine moderne Glücksspielregulierung“, Pressestelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung 22803 vom 08.10.2015, abrufbar unter <https://www.hessen.de/print/22803> (zuletzt abgerufen am 09.03.2017).
- Schmidt, Ulrich/Lima De Miranda, Katharina:** „Regulierung des Glücksspiels in Deutschland: Das Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins und der Glücksspieländerungsstaatsvertrag aus ökonomischer Perspektive“, Kiel Policy Brief Nr. 44, März 2012, Institut für Weltwirtschaft Kiel/Kiel Institute for World Economy (zitiert als: *Schmidt/Lima De Miranda*, Kiel Policy Brief Nr. 44, 2012).
- Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer/Schoch, Friedrich (Hrsg.)/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.)/Bier, Wolfgang (Hrsg.):** Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 31. Ergänzungslieferung, Stand: Juni 2016, Verlag C.H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO).
- Schönke, Adolf/Schröder, Horst/Eser, Albin/Perron, Walter/Sternberg-Lieben, Detlev/Eisele, Jörg/Hecker, Bernd/ Kinzig, Jörg/ Bosch, Nikolaus/Schuster, Frank/Weißer, Bettina:** Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Auflage 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schönke/Schröder, StGB).
- Schramm, Irene:** „Zum Anwendungsbereich des neuen Spielhallenrechts; Besteht eine Umgehungsmöglichkeit der Spielhallengesetze für solche Unternehmen, die (zahlenmäßig) mehr Unterhaltungsspielgeräte als Geldspielgeräte aufstellen – wenn der Anwendungsbereich der Spielhallengesetze für Unternehmen, die ausschließlich Unterhaltungsspielgeräte aufstellen, nicht eröffnet ist?“, GewArch 2013, 244f.

- Schricker, Gerhard/Henning-Bodewig, Frauke:** „*Elemente einer Harmonisierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs in der Europäischen Union*“, WRP 2001, 1367ff.
- Schricker, Gerhard/Loewenheim, Ulrich (Hrsg.):** Urheberrecht, Kommentar, 4. Aufl. 2010, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schricker/Loewenheim, Urheberrecht).
- Schultheis, Andreas:** „*Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein: Ein Ausstieg wird teuer*“, Gesellschaft, Politik und Recht – kostenlose Pressemitteilungen, Pressemitteilung vom 28.09.2012, <http://politik.pr-gateway.de/gluecksspielgesetz-schleswig-holstein-ein-ausstieg-wird-teuer> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).
- Schwan, Helmut/Winter, Thorsten:** „*Zocken bis zum Abpfiff*“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rhein-Main, Artikel vom 22.06.2014, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/lizenzen-fuer-Sportwetten> (zuletzt abgerufen am 25.06.2014).
- sid/jr** (o. V.): „*Europol deckt weltweit größten Wettbetrug auf*“, Presseartikel in: „Die Welt, vom 04.02.2013, Fußball, Artikel Nr. 113362653.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian:** Recht der elektronischen Medien, Kommentar, 3. Auflage 2015, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien).
- Stegmann, Matthias (Hrsg.):** Nomos-Kommentar zum Rennwett- und Lotteriegesezt, 2012, Nomos-Verlag, Köln (zitiert als: *Stegmann*, RennwLottG).
- Stegner, Ralf:** „*Die Geisterfahrt geht zu Ende*“, Rede im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 24.01.2013 zum TOP 2: Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland + Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (Drucksachen 18/79, 18/104, 18/366), abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 25.01.2013.
- Steiner, Udo:** „*Europa und der Sport*“, SpuRt 2010, Editorial Heft 5.
- Steiner, Udo:** „*Quo vadis Sportrecht?*“, *causa sport* 2009, 14ff.
- Stopper, Martin:** „*Nächste Variante im Leistungsschutzdilemma: Ticket-Schwarzmarkt*“, SpuRt 2013, Editorial Heft 4.
- Stopper, Martin:** „*Sonderrecht Olympiaschutzgesetz – ein Privileg zur Gleichbehandlung*“, SpuRt 2013, 243ff.
- Stracke, Bernhard:** „*Ver.di begrüßt die Absicht des Wirtschaftsministers, die Spielverordnung umzusetzen*“, Pressemitteilung der Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), ISA-GUIDE/ISA-GAMING, Artikel Nr. 114632 vom 04.07.2014, <http://www.isa-guide.de/isa-gaming/articles/114632.html> (zuletzt abgerufen am 06.07.2014).
- Streinz, Rudolf:** „*Das Kohärenzgebot in der Rechtsprechung des EuGH als Vorgabe für das nationale Glücksspielrecht und seine Folgen für Deutschland; the principle*



*of coherence in the jurisprudence of the European Court of Justice – Consequences for German gambling la wand practice*“, ZfWG 2013, 305ff.

**Streinz, Rudolf (Hrsg.):** EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage 2012, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Streinz, EUV/AEUV).

**Streinz, Rudolf/Kruis, Tobias:** „Unionsrechtliche Vorgaben und mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume im Bereich des Glücksspielrechts“, NJW 2010, 3745ff.

**Streinz, Rudolf/Liesching, Marc/Hambach/Wulf (Hrsg.):** Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, GlüStV, AEUV, GG, StGB, RStV, GWS, JuSchG, JMStV, TMG, GWG, SteuerR u.a., Kommentar, 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien).

**Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/Hermann, Christoph:** Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse, 3. Auflage 2010, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Streinz/Ohler/Hermann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 2010).

**Stulz-Herrnstadt, Michael/Engels, Stefan:** „Werberichtlinie zum Glücksspielstaatsvertrag – Neuerungen für das Dialogmarketing“, Bewertung der Werberichtlinie im Auftrag des DDV vom 06.02.2013.

**Summerer, Thomas:** „Sportwetten vor der Liberalisierung? – Zum aktuellen Stand der Gesetzgebung“, SpuRt 2011, 58f.

**Summerer, Thomas/Blask, Holger:** „Rechte an Spielplänen und Tabellen von Profiligen am Beispiel der DFL“, SpuRT 2005, 50ff.

**Szent-Ivanyi, Timot:** „Bund geht gegen Spielautomaten-Branche vor“, Berliner Zeitung, Artikel vom 22.06.2014, <http://www.berliner-zeitung.de/politik/spielsucht-eindaemmen-bund-geht-gegen-spielautomaten-branche-vor,10808018,27572742.html> (zuletzt abgerufen am 30.07.2014).

**Tettinger, Peter J./Wank, Rolf/Ennuschat, Jörg (Hrsg.):** Gewerbeordnung, Kommentar, 8. Auflage 2011, C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO).

**Thaler, Daniel:** „Ambush Marketing mit der UEFA EURO 2008™ – Eine Standortbestimmung“, *causa sport* 2008, 160ff.

**Universität Hohenheim, Forschungsstelle Glücksspiel (o. V.):** „Anhörung mit Beteiligung der Forschungsstelle Glücksspiel“, <http://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/anhoerung> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (o. V.):** „Lizenzvergabe für Sportwetten verzögert sich“, Pressemitteilung vom 27.05.2013, abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 30.05.2013, <http://wettrecht.blogspot.de/2013/05/vprt-lizenzvergabe-fur-sportwetten.html> (zuletzt abgerufen am 30.07.2014).

- Verwaltungsgericht Berlin** (o. V.): „*Berliner Spielhallengesetz verfassungsgemäß*“  
Pressemitteilung Nr. 7/2013 vom 01.03.2013, <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/vg/presse/archiv/20130301.1020.381874.html> (zuletzt abgerufen am 09.04.2013).
- Viniol, Jeannette/Hofmann, Jürgen:** „*Liberalisierte Glücksspielwerbung in Deutschland 2013? Die Werberichtlinie Glücksspiel in der Kritik*“, MMR 2013, 434ff.
- v. Albrecht, Martin/Mutschler-Siebert, Annette/Bosch, Tobias:** „*Die Murphy-Entscheidung und ihre Auswirkungen auf Sport- und Filmlicenzen im Online-Bereich. Die exklusive territoriale Rechtevergabe ist kein Modell der Vergangenheit*“, ZUM 2012, 93ff.
- v. Heintschel-Heinegg, Bernd, (Hrsg.):** Beck'scher Online-Kommentar StGB, Stand: 01.09.2016, Edition 32, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK StGB).
- Voßkuhle, Andreas/Bumke, Christian:** „*Rechtsfragen der Sportwette*“, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 872, 2002, Duncker & Humblot, Berlin (zitiert als: *Voßkuhle/Bumke, Rechtsfragen der Sportwette*, 2002).
- Wandtke, Artur-Axel/Bullinger, Winfried (Hrsg.):** Praxiskommentar zum Urheberrecht, 4. Auflage 2014, Verlag C. H. Beck, München (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Wandtke/Bullinger, Urheberrecht*).
- Widlok, Dr. Peter:** „*ZAK-Pressemitteilung 16/2012; Das Vierte: ZAK untersagt erneut „Show zum Tag des Glücks*“, Die Medienanstalten, Pressemitteilung vom 16.10.2012, <http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht/detailansicht/article/zak-pressemitteilung-162012-das-vierte-zak-untersagt-erneut-show-zum-tag-des-gluecks.html> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 26.10.2012.
- Wild, Tobias:** „*Strenge Regulierung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag seit 1. Juli 2012; Stricter regulation of adult gaming centers, bars and restaurants offering gaming machines by the new State Treaty on Gambling as of July 1, 2012*“, ZfWG 2012, 247ff.
- Wilke, Susann:** „*Wolfgang Kubicki: Thema Glücksspiel beweist merkwürdiges Rechtsverständnis der Koalitionäre*“, Presseinformation Nr. 21/2013 der FDP-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 22.01.2013 zu Innen/Glücksspiel, <http://www.ltsh.de/pressticker/2013-01/22/13-26-30-32c9/PI-UP6FdjLJ-fdp.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 23.01.2013.
- Wilke, Susann:** „*Wolfgang Kubicki: Weder rechtlich noch logisch nachvollziehbar*“, Presseinformation Nr. 29/2013 der FDP-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein vom 24.01.2013 zu Innen/Glücksspiel, <http://www.ltsh.de/pressticker/2013-01/24/11-40-57-18ec/PI-UQEPuRjs-fdp.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.02.2013); auch

abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, <http://wettrecht.blogspot.de>, eingestellt am 24.01.2013.

**Wilke, Susann/Hundertmark, Dirk:** „*Wolfgang Kubicki und Hans-Jörn Arp: Europäische Kommission bestätigt schleswig-holsteinisches Glücksspielgesetz*“, Pressemitteilung der FDP Landtagsfraktion Schleswig-Holstein sowie der CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 23.10.2012 zum Glücksspielgesetz SH, <http://www.ltsh.de/pressteticker/2012-10/23/17-21-59-45a0/PI-UIa2F0Wg-fdp.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.02.2013), auch abgedruckt in: Archiv für Glücksspiel- und Wettrecht, Beitrag eingestellt am 23.10.2012, <http://wettrecht.blogspot.de> (zuletzt abgerufen am 13.10.2013).

**Willmroth, Jan:** „*Rüge aus Brüssel*“, Süddeutsche.de Wirtschaft, Artikel vom 05.03.2017, 18:57 Uhr, Glücksspiel, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/Wirtschaft/2.220/gluecksspiel-ruege-aus-bruessel.html> (zuletzt abgerufen am 06.03.2017).

**Windoffer, Alexander:** „*Der neue Glücksspielstaatsvertrag: Ein wichtiger Beitrag zur Gesamtkohärenz des deutschen Regulierungsregimes*“, GewArch 2012, 388ff.

**Windoffer, Alexander:** „*Die Neuregelung des Glücksspielrechts vor dem Hintergrund unions- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen*“, DÖV 2012, 257ff.

**Winter, Thorsten:** „*Schon ein Dutzend Klagen gegen Sportwetten-Lizenzen*“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19.10.2014.

**ZAW** (o. V.): Beschreibung der Organisation des ZAW auf dessen Homepage, <http://www.zaw.de/index.php?menuid=65> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**ZAW** (o. V.): Beschreibung des Deutschen Werberats auf der Homepage des ZAW, <http://www.zaw.de/index.php?menuid=72> (zuletzt abgerufen am 25.01.2013).

**Zentralverband der deutschen Wirtschaft e.V.** (o. V.): „*Deutsche Richtlinie für Glücksspielwerbung in TV und Internet verfassungswidrig?*“ in: [hamburg.business-on.de](http://www.business-on.de) – Wirtschaft und Business an der Metropolregion Hamburg, Artikel vom 22.01.2013, [http://www.business-on.de/druckansicht/7\\_125\\_33252.html](http://www.business-on.de/druckansicht/7_125_33252.html) (zuletzt abgerufen am 13.02.2013).

**Zentralverband der deutschen Wirtschaft e.V.** (o. V.): „*Ein Jahr Staatsvertrag Glücksspiel: Glücksspielwerbung unter Zensurbedingungen*“, Pressemitteilung vom 01.07.2013, [http://www.zaw.de/print?reporeid\\_print=867](http://www.zaw.de/print?reporeid_print=867) (zuletzt abgerufen am 22.06.2014).



# Entscheidungsverzeichnis

## 1. Urteile des EuGH

Urteil vom 11.07.1974 – Rs. 8/74 – „Strafverfahren Staatsanwaltschaft gegen Benoit und Gustave Dassonville sowie Zivilverfahren Aktiengesellschaft ETS. Fourcroy und Aktiengesellschaft Breuval & Cie gegen Benoit und Gustave Dassonville“, Sammlung der Rechtsprechung 1974, S. 838ff.

Urteil vom 20.02.1979 – Rs. 120/78 – „Rewe-Zentral-AG, Köln gegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)“, Sammlung der Rechtsprechung 1979, S. 650ff.

Urteil vom 24.03.1994 – Rs. C-275/92 – „Schindler und Schindler“, Sammlung der Rechtsprechung 1994 I – 1078ff.

Urteil vom 21.09.1999 – Rs. C-124/97 – „Markku Juhani Läärä, Costwold Microsystems Ltd. und Oy Transatlantic Ltd. gegen Kihlakunnansyöttäjä (Jyväskylän) und Suomen valtio (Finnischer Staat)“, Sammlung der Rechtsprechung 1999 I – 6104ff.

Urteil vom 21.10.1999 – Rs. C-67/98 – „Questore di Verona gegen Diego Zenatti“, Sammlung der Rechtsprechung 1999 I – 7304ff.

Urteil vom 06.11.2003 – Rs. C-243/01 – „Piergiorgio Gambelli u. a.“, Sammlung der Rechtsprechung 2003 I – 13076ff.

Urteil vom 09.11.2004 – Rs. C-46/02 – „Fixtures Marketing gegen Oy Veikkaus Ab“, Sammlung der Rechtsprechung 2004 I – 10396ff.

Urteil vom 09.11.2004 – Rs. C-203/02 – „The British Horseracing Board Ltd. u. a. gegen William Hill Organization Ltd.“, Sammlung der Rechtsprechung 2004 I – 10461ff. = GRUR 2005, 244ff.

Urteil vom 09.11.2004 – Rs. C-338/02 – „Fixtures Marketing gegen Svenska Spel AB“, Sammlung der Rechtsprechung 2004 I – 10532ff.

Urteil vom 09.11.2004 – Rs. C-444/02 – „Fixtures Marketing gegen Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)“, Sammlung der Rechtsprechung 2004 I – 10590ff.

Urteil vom 06.03.2007 – verbundene Rs. C-338/04, C-359/04 und C-360/04 – „Massimiliano Placanica, Christian Palazzese und Angelo Sorrocchio“, Sammlung der Rechtsprechung 2007 I – 1932ff.

Urteil vom 08.09.2009 – Rs. C-42/07 – „Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International gegen Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa“, abrufbar auf [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) und [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).

Urteil vom 03.06.2010 – Rs. C-203/08 – „Betfair/Minister van Justitie“, MMR 2010, 850ff.

Urteil vom 03.06.2010 – Rs. C-258/08 – „Ladbrokes/Niederlande“, EuZW 2010, 593ff.

- Urteil vom 08.07.2010 – Rs. C-477, 478/08 – „*Otto Sjöberg, Anders Gerdin*“, NVwZ 2010, 1088ff.
- Urteil vom 08.09.2010 – Rs. C-46/08 – „*Carmen Media Group Ltd./Land Schleswig-Holstein*“, NVwZ 2010, 1422ff. = MMR 2010, 840ff.
- Urteil vom 08.09.2010 – verbundene Rs. C-316, 358, 359, 360, 409, 410/07 – „*Markus Stofß u. a./Wetteraukreis; Kulpa Automaten-service Asperg-GmbH u. a./Land Baden-Württemberg*“, NVwZ 2010, 1409.
- Urteil vom 08.09.2010 – Rs. C-409/06 – „*Winner Wetten GmbH*“, MMR 2010, 838ff.
- Urteil vom 30.06.2011 – Rs. C-212/08 – „*Zeturf Ltd. gegen Premier Ministre*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 24.05.2017.).
- Urteil vom 15.09.2011, Rs. C-347/09 – „*Jochen Dickinger, Franz Ömer*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 24.05.2017).
- Urteil vom 04.10.2011 – verbundene Rs. C-403/08 und C-429/08 – „*Football Association Premier League Ltd., NetMed Hellas SA und Multichoice Hellas SA gegen QC Leisure, David Richardson, AV Station plc, Malcolm Chamberlain, Michael Madden, SR Leisure Ltd., Philip George Charles Houghton und Derek Owen sowie Karen Murphy gegen Media Protection Services Ltd.*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 04.06.2014).
- Urteil vom 16.02.2012 – verbundene Rs. C-72/10 und C-77/10 – „*Strafverfahren gegen Marcello Costa (C-72/10), Ugo Cifone (C-77/10)*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.eu (zuletzt abgerufen am 26.04.2017).
- Urteil vom 01.03.2012 – Rs. C-604/10 – „*Football Dataco Ltd., Football Association Premier League Ltd., Football League Ltd., Scottish Premier League Ltd., Scottish Football League und PA Sport UK Ltd. gegen Yahoo! UK Ltd., Stan James (Abingdon) Ltd., Stan James plc und Enetpulse ApS*“, K&R 2012, 335ff. = ZfWG 2012, 175ff.
- Urteil vom 18.10.2012 – Rs. C-173/11 – „*Football Dataco Ltd., Football Association Premier League Ltd., Football League Ltd., Scottish Premier League Ltd., Scottish Football League und PA Sport UK Ltd. gegen Sportradar GmbH und Sportradar AG*“, K&R 2013, 107ff. = SpuRt 2013, 60ff.
- Urteil vom 24.01.2013 – Rs. C-186/11 und C-209/11 – „*Organismos prognostikon agonon podofairou AE (OPAP)*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Urteil vom 30.04.2014 – Rs. C-390/12 – „*Robert Pflieger, Autoart as, Mladen Vucicevic, Maroxx Software GmbH, Hans-Jörg Zehetner*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 29.05.2017).
- Urteil vom 12.06.2014 – Rs. C-156/13 – „*Digibet*“, abrufbar auf curia.europa.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 21.06.2014).
- Urteil vom 04.02.2016 – Rs. C-336/14 – „*Sebat Ince*“, ZfWG 2016, 115ff., abrufbar auf cura.eu und eur-lex.europa.eu (zuletzt abgerufen am 22.06.2016).

*Urteil* vom 30.06.2016 – Rs. C-464/15 – „Admiral Casinos & Entertainment AG gegen Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Robert Schnitzer, Suayip Polat KG, Attila Juhas, Milazim Rexha“, abrufbar auf [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu) und [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) (zuletzt abgerufen am 27.04.2017).

## 2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

*Urteil* vom 30.01.1973 – 2 BvH 1/72 – „Wegfall der Geschäftsgrundlage bei staatsvertraglichen Vereinbarungen“, NJW 1973, 609ff.

*Beschluss* vom 19.07.2000 – 1 BvR 539/96 – „Trägerschaft öffentlicher Spielbanken“, NVwZ 2001, 790ff.

*Urteil* vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – „Staatliches Monopol für Sportwetten – Oddset“, NJW 2006, 1261ff. = MMR 2006, 298ff.

*Beschluss* vom 22.11.2007 – 1 BvR 2218/06 – „Untersagung der Vermittlung von Sportwetten“, NVwZ 2008, 301ff.

*Beschluss* vom 21.01.2008 – 1 BvR 2320/00 – „Das Staatsmonopol für Lotterien und Sportwetten nach dem Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz vom Februar 2000, das aber zum 01.01.2008 außer Kraft getreten ist, weswegen das BVerfG die Verfassungsbeschwerde nicht mehr zur Entscheidung angenommen hat“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20080121\\_1bvr232000.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20080121_1bvr232000.html).

*Beschluss* vom 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 – „Zulässigkeit des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, des fehlenden Rechtsanspruchs auf Erlaubniserteilung, der Länderzuständigkeit, der Werbebeschränkungen sowie des Internetverbots nach dem GlüStV 2008“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20081014\\_1bvr092808.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20081014_1bvr092808.html).

*Beschluss* vom 10.11.2008 – 1 BvR 2783/06 – „Untersagung der Vermittlung gewerblicher Sportwetten unter Berufung auf die so genannte Übergangszeitregelung des Sportwetten-Urteils des BVerfG durch Ordnungsverfügung und deren sofortige Vollziehung“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20081110\\_1bvr278306.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20081110_1bvr278306.html).

*Beschluss* vom 20.03.2009 – 1 BvR 2410/08 – „Untersagung der Vermittlung gewerblicher Sportwetten durch Ordnungsverfügung und deren sofortige Vollziehung“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090320\\_1bvr241008.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090320_1bvr241008.html).

*Beschluss* vom 30.11.2010 – 1 BvL 3/07 – „Verfassungsmäßigkeit der Erlaubnispflicht für die private Vermittlung unmittelbar oder mittelbar staatlich organisierter Glücksspiele ohne Übergangsregelung für bestehende private Vermittlungsaktivitäten“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20101130\\_1bvlr000307.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20101130_1bvlr000307.html).

*Nichtannahmebeschluss* vom 30.09.2013 – 1 BvR 3196/11 – „Glücksspielbezogene Internetveranstaltungs- und Werbeverbote sind verfassungsrechtlich nicht zu

beanstanden“, ZFWG 2014, 24ff., auch abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130930\\_1bvr319611.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20130930_1bvr319611.html).

Beschluss vom 07.03.2017 – Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13 – „Erfolgslose Verfassungsbeschwerden gegen landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen“, abrufbar unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20170307\\_1bvr131412.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20170307_1bvr131412.html), siehe auch: Pressemitteilung Nr. 27/2017 vom 11.04.2017.

### 3. Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten

**Bayerischer Verfassungsgerichtshof**, Entscheidung vom 28.06.2013 – Vf. 10-VII-12, 11-VII-12, 12-VII-12, 14-VII-12 und 19-VII-12 – „Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrags“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).

**Bayerischer Verfassungsgerichtshof**, Entscheidung vom 25.09.2015 – Vf. 9-VII-13, 4-VII-14 und 10-VII-14 – „über die Popularklagen der S. GmbH in M u. a. auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit 1. von § 4a Abs. 3, § 5 Abs. 3 und 4, §§ 9a, 10a Abs. 3 und 5, § 19 Abs. 2, § 26 Abs. 1 und § 27 Abs. 2 S. 2 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 30. Juni 2012 (GVBl S. 318, 319, BayRS 2187-4-I), 2. des Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 2015 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl S. 286), 3. der Werberichtlinie vom 17. Januar 2013 (AIMBl S. 3)“

### 4. Entscheidungen des BGH

Urteil vom 26.01.1956 – Az. 3 StR 405/55 (LG Wiesbaden) – „Öffentlich veranstaltete Ausspielung“, NJW 1956, 639f.

Urteil vom 22.04.1958 – Az. I ZR 67/57 (OLG Hamburg) – „Box-Programmheft“, GRUR 1958, 549ff.

Urteil vom 31.05.1960 – Az. I ZR 64/58 (KG) – „Figaros Hochzeit“, GRUR 1960, 614ff.

Beschluss vom 27.02.1962 – Az. I ZR 118/60 (OLG Hamburg) – „AKI“, GRUR 1962, 470ff.

Urteil vom 24.05.1963 – Az. Ib ZR 62/62 (OLG Hamburg) – „Vortragsabend“, GRUR 1963, 575ff.

Urteil vom 13.10.1965 – Az. Ib ZR 111/63 (OLG Köln) – „Apfel-Madonna“, GRUR 1966, 503ff.

Urteil vom 16.06.1971 – Az. I ZR 120/69 (OLG München) – „Konzertveranstalter“, GRUR 1971, 141ff.



*Urteil vom 19.01.1973 – Az. I ZR 39/71 (KG) – „Wettbewerbsrechtlicher Schutz modischer Neuheiten – Modeneuheiten“, NJW 1973, 800ff.*

*Urteil vom 10.11.1983 – Az. I ZR 158/81 (OLG Hamburg) – „Hemdblusenkleid“, GRUR 1984, 453f.*

*Beschluss vom 14.03.1990 – Az. KVR 4/88 (KG) – „Rundfunkmäßige Verwertung von Sportveranstaltungen – Sportübertragungen“, NJW 1990, 2815ff.*

*Urteil vom 06.11.1997 – Az. I ZR 102/95 (OLG Nürnberg) – „Trachtenjanker“, GRUR 1998, 477ff.*

*Beschluss vom 09.11.1995 – Az. I ZR 220/95 (LG und OLG München) – „Dongle-Umgehung“, CR 1996, 79f.*

*Urteil vom 24.06.2004 – Az. I ZR 26/02 (KG) – „Werbeblocker“, ZUM 2004, 751ff.*

*Urteil vom 02.12.2004 – Az. I ZR 30/02 (OLG Hamburg) – „Klemmbausteine III“, GRUR 2005, 349ff.*

*Urteil vom 08.11.2005 – Az. KZR 37/03 (OLG Hamburg) – „Hörfunkrechte“, GRUR 2006, 249ff.*

*Urteil vom 11.01.2007 – Az. I ZR 96/04 (OLG Karlsruhe) – „Außendienstmitarbeiter“, GRUR 2007, 800ff.*

*Urteil vom 11.01.2007 – Az. I ZR 198/04 (OLG Köln) – „Handtaschen“, GRUR 2007, 795ff.*

*Urteil vom 26.06.2008 – Az. I ZR 170/05 (OLG Köln) – „ICON“, GRUR 2008, 1115ff.*

*Urteil vom 11.09.2008 – Az. I ZR 74/06 (OLG Hamburg) – „bundeligakarten.de“, GRUR 2009, 173ff.*

*Urteil vom 30.04.2009 – Az. I ZR 42/07 (OLG Frankfurt am Main) – „DAX“, GRUR 2009, 1162ff.*

*Urteil vom 28.10.2010 – Az. I ZR 60/09 (OLG Stuttgart) – „Hartplatzhelden.de“, GRUR 2011, 436ff.*

*Urteil vom 01.12.2010 – Az. I ZR 12/08 (OLG Frankfurt am Main) – „Perlentaucher“, GRUR 2011, 134ff.*

*Urteil vom 16.12.2010 – Az. I ZR 149/08 (OLG München) – „Konkretisierung von Werbebeschränkungen für Lotterien“, NVwZ 2011, 639ff.*

*Urteil vom 17.08.2011 – Az. I ZR 115/10 (OLG Naumburg) – „Erfolgreiche Klage wegen Rechtsmissbräuchlichkeit“, BeckRS 2012, 04572.*

*Urteil vom 28.09.2011 – Az. I ZR 189/08 (OLG München) – „Erfolgreiche Revision gegen Sportwettenangebot mangels Unterlassungsansprüche“, BeckRS 2011, 28520.*

*Urteil vom 28. 9. 2011 – Az. I ZR 92/09 (OLG Frankfurt a.M.) – „Sportwetten im Internet II“, BeckRS 2011, 28522, GRUR 2012, 193ff.*

*Urteil vom 28.09.2011 – Az. I ZR 30/10 (OLG Bremen).*

*Urteil vom 28.09.2011 – Az. I ZR 43/10 (OLG Bremen).*

Urteil vom 28.09.2011 – Az. I ZR 93/10 (OLG Köln) – „*Verbot des Angebots privater Sportwetten und anderer Glücksspiele im Internet*“, GRUR 2012, 201ff.

Urteil vom 18.10.2012 – Az. III ZR 196/11 (OLG München/LG Landshut).

Urteil vom 18.10.2012 – Az. III ZR 197/11 (OLG München/LG Passau).

Beschluss vom 24.01.2013 – Az. I ZR 171/10 (OLG Köln/LG Köln) – „*digibet*“.

Urteil vom 17.07.2013 – Az. I ZR 52/12 (OLG Köln/LG Köln) – „*Pippi-Langstrumpf-Kostüm I*“, abrufbar unter openjur, Entscheidung 669060, <https://openjur.de/u/669060.html>.

Urteil vom 19.11.2015 – Az. I ZR 149/14 (OLG Köln/LG Köln) – „*Pippi-Langstrumpf-Kostüm II*“, NJOZ 2016, 1626ff.

## 5. Urteile von Oberlandesgerichten

**OLG Düsseldorf**, Urteil vom 18.06.2013 – I-20 U 109/12 – „*Zur Verfassungsmäßigkeit des Olympiaschutzgesetzes*“, SpuRt 2013, 274ff.

**OLG Frankfurt am Main**, Urteil vom 07.02.1995 – 11 U 76/94 – „*Videoverfilmung schriftlich niedergelegter Sportregeln – Rules of Golf*“, NJWE-WettbR 1996, 99f.

**OLG Köln**, Urteil vom 08.10.2004 – 6 U 113/04 – „*Gleichzeitige Nutzung von Internet und Fernsehen mittels Set-Top-Box*“, GRUR-RR 2005, 228ff.

**OLG Köln**, Urteil vom 30.11.2012 – 6 U 114/10 – „*Bundesweites Glücksspielverbot im Internet*“, BeckRS 2013, 00578, GRUR-RR 2013, 111ff.

**OLG Naumburg**, Urteil vom 27.09.2012 – 9 U 73/11 – „*Veranstaltung und Vermittlung von Internetglücksspiel in Sachsen-Anhalt ab dem 01.01.2008 begründet keine wettbewerbsrechtlichen Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche*“, ZfWG 2012, 433ff.

**OLG Stuttgart**, Urteil vom 19.03.2009 – 2 U 47/08 – „*hartplatzhelden.de*“, MMR 2009, 395ff.

## 6. Urteile von Landgerichten

**LG Berlin**, Urteil vom 29.03.2011 – 16 O 270/10 – „*Zur Zulässigkeit nicht autorisierter Internetübertragungen von Schach-Wettbewerben mittels „digitaler Schachbretter*“, SpuRt 2011, 166ff.

**LG Frankfurt am Main**, Urteil vom 31.05.2006 – 2-06 O 288/06 – „*Verbreitung von „Umgehungs“-Software für gebührenpflichtigen Online-Musikanbieter*“, MMR 2006, 766ff.

**LG Hamburg**, Urteil vom 04.04.2003 – 308 O 515/02 – „*Schadensersatz wegen unterbliebener Urheberbenennung – Schutz für digital gefertigte Aufnahmen gemäß § 72 UrhG*“, ZUM 2004, 675ff.

**LG Stuttgart**, Urteil vom 08.05.2008 – 41 O 3/08 KfH – „hartplatzhelden.de“, CR 2008, 528ff.

## 7. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

Urteil vom 09.07.1976 – Az. VII A 1/76 (VGH München) – „Vereinbarkeit der Bonus-malus-Regelung mit Art. 3 I GG und Weitergeltung trotz Verstößes gegen Art. 118 I BayVerf“, NJW 1977, 66ff.

Urteil, vom 23.08.1994 – Az. 1 C 18.91 (OVG Koblenz) – „Sportwetten; Zulassung eines Wettunternehmens; Untersagung der Betriebsauslaubnis; Eingriff in die Berufsfreiheit; Zulässige Grundrechtsschranke“, BVerwGE 96, 293ff., DVBl 1995, 65ff., NVwZ 1995, 475. Auch abrufbar unter [https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1994-08-23/1-c-18\\_91/](https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1994-08-23/1-c-18_91/).

Urteil vom 28.03.2001 – Az. 6 C 2.01 – „Keine Zulassung von Oddset-Wetten durch Private in Bayern“, NJW 2001, 2648ff., auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 24.11.2010 – Az. 8 C 13.09 (VGH München) – „Untersagung der Vermittlung von Sportwetten“, NVwZ 2011, 549ff., auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 24.11.2010 – Az. 8 C 14.09 (VGH München) – „Untersagung der Vermittlung von Sportwetten“, NVwZ 2011, 554ff., auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 24.11.2010 – Az. 8 C 15.09 (VGH München) – „Werbung für Sportwetten“, BeckRS 2011, 47354, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 01.06.2011 – Az. 8 C 5.10 (VG Ansbach) – „Zulässiges Internetverbot für Glücksspiele“, MMR 2011, 843ff., auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 01.06.2011 – Az. 8 C 2.10 (VGH Mannheim) – „Werbung für Sportwetten“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 01.06.2011 – Az. 8 C 4.10 (VGH Mannheim) – „Werbung für Sportwetten“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 11.07.2011 – Az. 8 C 11.10 (VGH Mannheim) – „Werbung für Sportwetten“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Urteil vom 11.07.2011 – Az. 8 C 12.10 (VGH Mannheim) – „Werbung für Sportwetten“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 47/12 (OVG Koblenz) – „Eine übergangsweise Anwendung mitgliedstaatlicher, die Grundfreiheiten verletzender Vorschriften kommt nur in Betracht, soweit das Unionsrecht selbst eine solche Anwendung zulässt“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).

- Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 51/12 (OVG Koblenz) – „Eine übergangsweise Anwendung mitgliedstaatlicher, die Grundfreiheiten verletzender Vorschriften kommt nur in Betracht, soweit das Unionsrecht selbst eine solche Anwendung zulässt“, BeckRS 2012, 59406, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 52/12 (OVG Koblenz) – „Eine übergangsweise Anwendung mitgliedstaatlicher, die Grundfreiheiten verletzender Vorschriften kommt nur in Betracht, soweit das Unionsrecht selbst eine solche Anwendung zulässt“, BeckRS 2012, 59407, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 61/12 (OVG Koblenz) – „Werbung für Sportwetten“, BeckRS 2012, 59189, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 62/12 (OVG Koblenz) – „Werbung für Sportwetten“, BeckRS 2012, 5190, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Beschluss vom 17.10.2012 – Az. 8 B 63/12 (OVG Koblenz) – „Werbung für Sportwetten“, BeckRS 2012, 5919, auch abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Beschluss vom 22.10.2012 – Az. 8 B 40/12 (OVG Münster) – „Eine übergangsweise Anwendung mitgliedstaatlicher, die Grundfreiheiten verletzender Vorschriften kommt nur in Betracht, soweit das Unionsrecht selbst eine solche Anwendung zulässt“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 16.05.2013 – Az. 8 C 38.12 (VGH München) – „Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei glücksspielrechtlichen Untersagungen“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 16.05.2013 – Az. 8 C 40.12 (VGH München) – „Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei glücksspielrechtlichen Untersagungen“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 16.05.2013 – Az. 8 C 41.12 (VGH München) – „Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei glücksspielrechtlichen Untersagungen“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 16.10.2013 – Az. 8 C 21.12 (VGH Mannheim) – „Zum unmittelbaren Zusammenhang zwischen Entgeltzahlung und Erwerb einer Gesinnchance“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 22.01.2014 – Az. 8 C 26.12 (VG Halle) – „Bloße Teilnahmegebühr macht Poker-Turnier noch nicht zum entgeltlichen Glücksspiel“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 15.06.2016, Az. 8 C 5.15 (OVG Koblenz) – „Zum Erlaubnisverfahren für private Aportwettenanbieter“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*
- Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 6.15 (OVG Berlin-Brandenburg) – „Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

*Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 7.15 (OVG Berlin-Brandenburg) – „Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

*Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 8.15 (OVG Berlin-Brandenburg) – „Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

*Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 5.16 (OVG Berlin-Brandenburg) – „Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

*Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 8.16 (OVG Berlin-Brandenburg) – „Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

*Urteil vom 16.12.2016 – Az. 8 C 4.16 (OVG Koblenz) – „Landesrechtlicher Mindestabstand zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Minderjährige ist rechtmäßig“, abrufbar unter [www.bverwg.de/entscheidungen](http://www.bverwg.de/entscheidungen).*

## **8. Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten/ Verwaltungsgerichtshöfen**

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Urteil vom 30.08.2000 – Az. 22 B 00.1833 – „Feststellungsklage; Erlaubnis; Erfordernis; Gewerberecht; Glücksspiel; Lotterie; Staatslotteriegesezt; Sportwetten; feste Gewinnquote“, GewA 2001, 65ff.*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Beschluss vom 29.11.2012 – Az. 7 CS 12.1527 – „Fernsehwerbeverbot für öffentliches Glücksspiel“, BeckRS 2012, 60428.*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Beschluss vom 29.11.2012 – Az. 7 CS 12.1642 – „Werbeverbot für öffentliches Glücksspiel im“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Beschluss vom 12.12.2012 – Az. 7 BV 12.968 – „Öffentliches Glücksspiel; Gewinnspiel im Fernsehen; rundfunkrechtliche Zulässigkeit; Begrenzung des Teilnahmeentgelts; Anrufer aus Österreich; unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Beschluss vom 25.06.2013 – Az. 10 CS 13.145 – „Sportwetten; Untersagungsverfügung; Notifizierungspflicht; Berufsfreiheit“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Urteil vom 23.07.2013 – Az. 10 N 13.212, 10 N 13.214, 10 N 13.216 – „Sperrzeitverordnung für Spielhallen; besondere örtliche*

*Verhältnisse*“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).

- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, *Beschluss* vom 28.08.2013 – Az. 10 CE 13.1416 – „*Gesetzliche Übergangsregelungen; einjährige Übergangsfrist; unechte Rückwirkung; Vertrauens- und Bestandsschutzinteresse; Stichtag; Gleichheitssatz; sachlich vertretbare Differenzierung*“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).
- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg**, *Beschluss* vom 24.08.2012 – Az. OVG 1 S 44/12 – „*Zur umfassenden Untersagung eines Internetangebots eines Veranstalters aus einem anderen EU-Mitgliedstaats, das auch Sportwetten beinhaltet*“
- Oberverwaltungsgericht Hamburg**, *Urteil* vom 04.03.2005 – Az. 1 Bf 215/04 – „*Zulassungsbedürftigkeit von Fun Games mit Möglichkeit des Rückgewinns von Einsätzen aus früheren Einzelspielen*“, NJOZ 2005, 2815ff.
- Oberverwaltungsgericht Hamburg**, *Beschluss* vom 22.09.2014 – Az. 4 Bs 198/14 – „*Bewerbergemeinschaft ISIK GmbH und TGS Top Goal Sports GmbH gegen das Land Hessen*“, veröffentlicht auf [www.vewu.com/urteile.php](http://www.vewu.com/urteile.php) (zuletzt abgerufen am 19.10.2014).
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, *Beschluss* vom 12.07.2012 – Az. 13 B 734/12 – „*Im Internet angebotenes Bundesligamanagerspiel „Super-Manager“ ist ein Glücksspiel*“, ZfWG 2012, 285ff.
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, *Urteil* vom 25.02.2014 – Az. 13 A 351/12 – „*Verfassungs- und Unionsrechtskonformität des Erlaubnisvorbehalts, der §§ 4a bis 4e GlüStV 2012 sowie dessen Internetverbot bzw. Erlaubnisvorbehalt für die Online-Veranstaltung und -Vermittlung von Sportwetten, Rechtmäßigkeit von Untersagungsverfügungen von Online-Sportwetten*“, abrufbar unter [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2014/13\\_A\\_351\\_11.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2014/13_A_351_11.html) (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, *Urteil* vom 25.02.2014 – 13 A 2018/11 – „*Rechtmäßigkeit von Untersagungsverfügungen von Online-Glücksspielen*“, abrufbar unter [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2014/13\\_A\\_2018\\_11.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2014/13_A_2018_11.html) (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, *Urteil* vom 25.02.2014 – Az. 13 A 3027/11 – „*Rechtmäßigkeit von Untersagungsverfügungen von Online-Glücksspielen*“, abrufbar unter [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j2014/13\\_A\\_3027\\_11.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2014/13_A_3027_11.html) (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**, *Urteil* vom 23.01.2017 – Az. 4 A 3244/06 – „*Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten – Erlaubnisverfahren – Anwendungsvorrang des Europarechts*“, abrufbar unter juris und <http://www.>

justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\_nrw/j2017/4\_A\_3244\_06.html (zuletzt abgerufen am 30.04.2017).

**Oberverwaltungsgericht Sachsen**, *Beschluss* vom 27.02.2012 – Az. 3 B 80/11 – „Zur Glücksspieleigenschaft von Turnierpoker in der Variante Texas Hold'em“, ZfWG 2012, 194f.

**Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt**, *Beschluss* vom 14.11.2013 – Az. 1 M 124/13 – „Stichtagsbezogene Übergangsvorschriften für bestehende Spielhallen sind verfassungsrechtlich unbedenklich“, ZfWG 2014, 49ff.

**Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg**, *Urteil* vom 23.05.2012 – Az. 6 S 389/11 – „Im Internet angebotenes Bundesligaspiel „Super-Manager“ ist kein Glücksspiel“, ZfWG 2012, 279ff.

**Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg**, *Beschluss* vom 19.11.2012 – Az. 6 S 342/12 – „Vorläufiger Rechtsschutz gegen eine Untersagung von Werbung für Online-Sportwetten“, BeckRS 2012, 60396.

**Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg**, *Beschluss* vom 10.12.2012 – Az. 6 S 3335/11 – „Vorläufiger Rechtsschutz gegen Vollzug des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags, Zweifel an dessen Kohärenz“.

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 11.03.2014 – Az. 8 B 72/14 – „Sportwetten Konzessionsverfahren, Aufhebung des Beschlusses des VG Wiesbaden vom 20.12.2013“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 11.03.2014 – Az. 8 B 1686/14 – „Tipico“ abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 16.10.2015 – Az. 8 B 1028/15 – „Konzessionsvergabe für Sportwetten“, ZfWG 2015, 478ff., auch abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 02.11.2015 – Az. 8 B 1110/15, 8 B 1125/15, 8 B 1133/15 u. 8 B 1134/15 – „Konzessionsvergabe für Sportwetten“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 05.11.2015 – Az. 8 B 1015/15 – „Konzessionsvergabe für Sportwetten“, Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 01.10.2016).

**Verwaltungsgerichtshof Hessen**, *Beschluss* vom 29.05.2017 – Az. 8 B 2744/16 – „Kein Duldungsverfahren für die Veranstaltung von Sportwetten“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 30.05.2017).

## 9. Entscheidungen von Verwaltungsgerichten

- Verwaltungsgericht Ansbach**, Urteil vom 28.01.2014 – Az. An 4 K 12.01406 – „*Verbot von Werbung für Internetglücksspiel in Bayern; Bestimmtheit einer Einzelfallanordnung; Störrauswahl; Ermessensbetätigung; Verhältnismäßigkeit; Kohärenz*“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: VG Ansbach 4. Kammer, <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/> (zuletzt abgerufen am 22.06.2014).
- Verwaltungsgericht Augsburg**, Beschluss vom 21.12.2012 – Az. Au 5 S 12.1460 – „*Einsteiliger Rechtsschutz; Untersagung der Vermittlung von Sportwetten; Trennungsgrundsatz von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen; Ermessen*“, abrufbar unter Bürgerservice BAYERN-RECHT Online – Dokumente: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/> (zuletzt abgerufen am 22.06.2014).
- Verwaltungsgericht Berlin**, Urteil vom 01.03.2013 – Az. VG 4 K 336.12, VG 4 K 342.12 und VG 4 K 344.12 – „*Gauselmann Gruppe*“.
- Verwaltungsgericht Frankfurt am Main**, Beschluss vom 27.05.2015 – Az. 2 L 3002/14.F – „*Konzessionsvergabe für Sportwetten*“, Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 30.05.2015).
- Verwaltungsgericht Gera**, Beschluss vom 05.11.1999 – Az. 1 E 1060/99.Ge – „*Berufsfreiheit; Sportwettenbüro; Lotterien; Sportwetten*“, ThürVBl 2000, 66ff.
- Verwaltungsgericht Karlsruhe**, Urteil vom 03.04.2012 – Az. 3 K 1991/10 – „*Keine Inkohärenz der Internetverbote des GlüStV durch Zulässigkeit des Online-Spiels in Schleswig-Holstein*“, Rechtsprechung Kompakt, ZfWG 2012, 228.
- Verwaltungsgericht Saarlouis**, Beschluss vom 19.11.2013 – Az. 1 L 833/13 – „*Wirtschafts- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (VR 040) – hier: einstweilige Anordnung*“, abrufbar unter <http://www.rechtsprechung.saarland.de> (zuletzt abgerufen am 28.06.2014).
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Zwischenurteil vom 17.12.2013 – Az. 5 K 1313/12. WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Teilurteil vom 19.12.2013 – Az. 5 K 1244/12. WI – „*Sportwetten Konzessionsverfahren*“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 20.12.2013 – Az. 5 L 970/13. WI – „*Sportwetten Konzession*“, abrufbar unter Hessenrecht/Landesrechtsprechungsdatenbank/Entscheidungen der hessischen Gerichte (zuletzt abgerufen am 29.06.2014).



- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 17.09.2014 – Az. 5 L 1428/14.WI – „Tipico“
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 16.04.2015 – Az. 5 L 1448/14.WI – „Das Konzessionsverfahren nach dem Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011 zur Erlangung einer Sportwettenkonzession ist intransparent und verletzt einen in der 2. Stufe abgelehnten Bewerber in seiner Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV“, openJur 2015, 8634, ZfWG 2015, 264ff.
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 05.05.2015 – Az. 5 L 1453/14.WI – „Das gesamte Auswahlverfahren für die Vergabe von 20 Sportwettenkonzessionen begegnet erheblichen Bedenken. Die angekündigte Erteilung der Konzessionen ist daher bis zur Entscheidung des Gerichts im Hauptsacheverfahren zurückzustellen“, openJur 2015, 8639, ZfWG 2015, 276ff.
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 08.06.2015 – Az. 5 L 1433/14.WI – „Das gesamte Auswahlverfahren für die Vergabe von 20 Sportwettenkonzessionen begegnet erheblichen Bedenken. Die angekündigte Erteilung der Konzessionen ist daher bis zur Entscheidung des Gerichts im Hauptsacheverfahren zurückzustellen. Weitergehende Eilanträge (auf Erteilung einer Konzession, einer vorläufigen Konzession oder Aufhebung des Ablehnungsbescheids) sind wegen unzulässiger Vorwegnahme der Hauptsache zurückzuweisen.“
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Beschluss vom 10.06.2015 – Az. 5 L 1438/14.WI – „Das gesamte Auswahlverfahren für die Vergabe von 20 Sportwettenkonzessionen begegnet erheblichen Bedenken. Die angekündigte Erteilung der Konzessionen ist daher bis zur Entscheidung des Gerichts im Hauptsacheverfahren zurückzustellen (Fortsetzung d. Rspr., vgl. L 1453/14.WI u. L 1433/14.WI)“, ZfWG 2016, 169ff.
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Urteil vom 15.04.2016 – Az. 5 K 1431/14.WI – „Das Land Hessen wird verpflichtet, einem nicht berücksichtigten Konkurrenten eine Sportwettenkonzession zu erteilen“, ZfWG 2016, 275ff.
- Verwaltungsgericht Wiesbaden**, Urteil vom 15.04.2016.

## 10. Urteile von englischen Gerichten

- England and Wales High Court (Chancery Division Intellectual Property)**, Judgment of 17.11.2010 – [2010] EWHC 2911 (Ch), Claim No: HC10C01377 – „Football Dataco Ltd. & Ors. vs. Sportradar“, abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2010/2911.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2013).
- England and Wales Court of Appeal (Civil Division)**, Judgment of 29.03.2011 – [2011] EWCA Civ 330, Cases No: A3/2010/2849 and 2947 – „Football Dataco Ltd. & Ors. vs. Sportradar“, abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/330.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2013).

**England and Wales High Court (Chancery Division Intellectual Property)**, *Judgment* of 08.05.2012 – [2012] EWHC 1185 (Ch), Claims No.: HC10C01377 and HC09C00391 – “*Football Dataco Ltd. & Ors. vs. Sportradar – and between – Football Dataco Ltd. & Ors. vs. Stan James Abingdon Ltd. and Enetpulse APS*”, abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2012/1185.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2013).

**England and Wales Court of Appeal (Civil Division)**, *Judgment* of 06.02.2013 – [2013] EWCA Civ 27, Cases No: A3/2012/1349, 1352, 1364 and 1366 – “*Football Dataco Ltd. & Ors. vs. Sportradar*”, abrufbar unter <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Ci/2013/27.html> (zuletzt abgerufen am 18.09.2013).

# Normenverzeichnis

**Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein** (Landesverwaltungsgesetz – LVwG -), in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2012, GVOBl. 2012, S. 749, GVOBl. 1992, 243, 543, Gliederungs-Nummer 20–1.

**Arbeitsentwurf für eine Werberichtlinie des Glücksspielkollegiums** (Stand: 14.08.2012).

**Ausführungsbestimmungen zum Rennwett- und Lotteriegesetz** (RennwLott-GABest), Ausfertigungsdatum: 16.06.1922, zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz vom 29.06.2012, BGBl. I 1424.

**Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (AG GlüStV) des Landes Berlin**, in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.07.2012 (GVBl. Für Berlin 2012, S. 238), BRV 21919.

**Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV)** vom 20.12.2007, BayGVBl. 2007, S. 922, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.06.2012, BayGVBl. 2012, S. 270.

**Bremisches Glücksspielgesetz (BremGlüG)**, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts vom 12.06.2012, Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 2012, Nr. 19, vom 26.06.2012, S. 255ff.

**Bremisches Spielhallengesetz (BremSpielhG)** vom 17.05.2011, (Brem.GBl. S. 327-2191-d-1), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielrechts vom 12.06.2012, Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 2012, Nr. 19, vom 26.06.2012, S. 261ff.

**Bürgerliches Gesetzbuch**, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 1.10.2013 (BGBl. I S. 3719).

**Deutscher Werberat: Verhaltensregeln** des Deutschen Werberats über die kommerzielle Kommunikation für Glücksspiele (Stand: Februar 2012).

**Entwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie** für eine Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Stand: 20.06.2014.

**Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland** vom 15.12.2011, in Kraft getreten am 01.07.2012, Bayerischer Landtag, Drucksache 16/11995, S. 1–15.

**Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb**, verkündet am 03.03.2010, Bundesgesetzblatt Teil I S. 254, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 Bundesgesetzblatt Teil I S. 3714.

- Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte**, verkündet am 09.09.1965, Bundesgesetzblatt 1965, Teil I, S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.10.2013, Bundesgesetzblatt 2013, Teil I, S. 3714.
- Gesetz zu dem Wiener Übereinkommen vom 23.05.1969 über das Recht der Verträge vom 03.08.1985**, verkündet am 13.08.1985, Bundesgesetzblatt 1985, Teil II, Nr. 28, S. 926.
- Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV) des Landes Schleswig-Holstein**, Schleswig-Holsteinischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/79 vom 08.08.2012, S. 6ff., GVOBl. 2013, 51, 52, Gliederungsnummer 2186–18, Ausfertigungsdatum: 01.02.2013, gültig ab: 08.02.2013.
- Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems und der olympischen Bezeichnung (OlympSchG)**, verkündet am 31.03.2004 Bundesgesetzblatt Teil I, S. 479, zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 8 des Gesetzes vom 10.10.2013, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 3799.
- Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 05.12.2012 (GewOÄndG)**, verkündet am 11.12.2012, Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode – Drucksache 17/10961, S. 7–9, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012 Teil I Nr. 57, S. 2415ff.
- Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages des Landes Nordrhein-Westfalen (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW)**, in der Fassung des Art. 2 des Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 07.11.2012, in Kraft getreten am 01.12.2012 Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/11.
- Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages und über die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Sportwetten, Lotterien und Ausspielungen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag – SächsGlüStVAG)** vom 14.12.2007, berichtigt 14.05.2012 (SächsGVBl. S. 267), Rechtsbereinigt mit Stand vom 01.07.2012. Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV).
- Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster GlüÄndStV AG) des Landes Schleswig-Holstein**, Schleswig-Holsteinischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/104 vom 08.08.2012, GVOBl. 2013, 64, Gliederungsnummer 2186–20, Ausfertigungsdatum: 01.02.2013, gültig ab: 08.02.2013.
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallenänderungsgesetz Schleswig-Holstein – SpielHändG SH)** vom 11.06.2014, GVOBl. Schl.H. 2014, Ausgabe Nr. 6 vom 26.06.2014, S. 101.

- Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallengesetz Schleswig-Holstein – SpielHG SH)** vom 17.04.2012, GVOBl. Schl.H. 2012, S. 432, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2186–16.
- Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels in Schleswig-Holstein (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein – GlüG SH)** vom 20.10.2011, GVOBl. Schl.-H. 2011, S. 280, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. 2186–15.
- Gesetz zur Neuregelung des Glücksspiels im Land Brandenburg** vom 28.06.2012, GVBl. Für das Land Brandenburg, Teil I – Gesetze, 23. Jahrgang, Nummer 29 vom 28.06.2012.
- Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin – SpielHG Bln)** vom 20.11.2011, GVOBl. Bln., 67. Jahrgang, Nr. 14, 1.06.2011, S. 223ff.
- Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg (Hamburgisches Spielhallengesetz – HmbSpielHG)** vom 14.02.2012, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/3228.
- Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Sachsen-Anhalt (Spielhallengesetz Sachsen-Anhalt – SpielHG LSA)**, in der Fassung des Art. 4 des Zweiten Glücksspielrechtsänderungsgesetzes vom 25.06.2012 (GVBl. LSA 2012, S. 204, 215), Bekanntmachung vom 27.06.2012, GVBl. LSA 2012, Nr. 14, S. 212ff.
- Gewerbeordnung**, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), FNA 7100–1, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz vom 15.12.2011 (BGBl. I S. 2714), Verkündungsstand: 31.08.2012, in Kraft ab: 27.04.2012.
- Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Glücksspielgesetz – GlüG LSA)** in der Fassung des Art. 6 des Zweiten Glücksspielrechtsänderungsgesetzes vom 25.06.2012 (GVBl. LSA 2012, S. 204, 215), Bekanntmachung vom 27.09.2012, GVBl. LSA 2012, Nr. 19, S. 320ff., F 2333.
- Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern**, in der Fassung des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften, Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 6/553, In Kraft getreten am 01.07.2012.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** vom 23.05.1949, Bundesgesetzblatt 1949 S. 1, FNA 100–1, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 93) vom 11.07.2012, Bundesgesetzblatt 2012 I, S. 1478.
- Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (Hamburgisches Glücksspieländerungsstaatsvertrags – Ausführungsgesetz – HmbGlüÄndStVAG)**, in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Glücksspielwesens vom 29.06.2012, HmbGVBl. 2012, Nr. 27, S. 235ff.

- Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG)**, in der Fassung des Gesetzes zur Neu-  
regelung des Glücksspielwesens in Hessen vom 28.06.2012, GVBl. Für das Land  
Hessen 2012, Nr. 13, S. 189ff.
- Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG)**, in der Fassung des Gesetzes zur Neu-  
regelung des Glücksspielwesens in Hessen vom 28.06.2012, GVBl. Für das Land  
Hessen 2012, Nr. 13, S. 213ff.
- Körperschaftsteuergesetz (KStG)**, Verkündungsstand 31.08.2012.
- Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem  
Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie  
der Länder (Landesglücksspielgesetz – LGlüG) von Rheinland-Pfalz** vom  
22.06.2012, GVBl. Für das Land Rheinland-Pfalz 2012, Nr. 9, vom 28.06.2012,  
S. 166ff.
- Landesglücksspielgesetz (LGlüG) des Landes Baden-Württemberg**, Landtag  
von Baden-Württemberg Drucksache 15/2431.
- Landesverordnung über die Genehmigung des Glücksspielbetriebs in  
Schleswig-Holstein (Glücksspielgenehmigungsverordnung – GGVO)**  
vom 11.01.2012, gültig vom 27.01.2012 bis zum 26.01.2017, GVOBl. Schl.-H. 2012,  
S. 143, Gl.Nr. 2186-15-1.
- Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüSpG)** vom 17.12.2007 (Nds.GVBl.  
Nr. 14/2007, S. 756), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.06.2012  
(Nds.GVBl. Nr. 13/2012, S. 190) – VORIS 21013.
- Rennwett- und Lotteriegengesetz** vom 08.04.1922 (RGBl. I S. 393), BGBl. III/FNA 611-  
14, zuletzt geändert durch Art. 4 Sportwetten-Besteuerungsgesetz vom 29.06.2012  
Bundesgesetzblatt Teil I S. 1424.
- Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom  
11.03.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken**, ABl. L 77/20ff.  
vom 27.03.1996.
- Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom  
22.06.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen  
und technischen Vorschriften**, ABl. L 204/37ff. vom 21.07.1998.
- Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom  
20.07.1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informations-  
verfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften**, ABl.  
L 217/18ff. vom 05.08.1998.
- Saarländisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücks-  
spielwesen in Deutschland (AG GlüStV-Saar)**, in der Fassung des Art. 3 des  
Gesetzes Nr. 1772 zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland vom  
20.06.2012, Amtsblatt des Landes Saarland 2012, Nr. 33, S. 156ff., vom 28.06.2012.

- Saarländisches Spielhallengesetz (SSpielhG)**, in der Fassung des Art. 5 des Gesetzes Nr. 1772 zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland vom 20.06.2012, Amtsblatt des Landes Saarland 2012, Nr. 33, S. 171ff., vom 28.06.2012.
- Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung – GWS).**
- Spielbankgesetz des Landes Schleswig-Holstein (SpielbG SH)** vom 29.12.1995, GVOBl. 1996, 78, Gl.Nr. 2186–8, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.04.2012, GVOBl. 2012, S. 446.
- Staatsvertrag für Rundfunk und Medien** in der Fassung des Art. 3 Fünftehnter RÄndStV vom 15.12.2010 (**RStV**), abrufbar auf der Homepage der Landesmedienanstalten unter <http://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/gesetze.html> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)**, in Kraft getreten am 01.01.2008, außer Kraft getreten am 31.12.2011, abrufbar auf ISA-GUIDE, unter <http://www.isa-guide.de/mediafiles/2008-05/isa-guide-00000437-3u9e5814m6.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV)**, in Kraft getreten am 01.07.2012, Bayerisches GVOBl. 2012, 276, BayRS 2187-6-F, abrufbar auf dem Bayerischen Verwaltungsportal unter <http://www.gesetzebayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml;jsessionid=E2868DBEF4C24D6D0EBE1B66B68A0B3D.jp44?showdoccase=1&doc.id=jlrGKLStVtrBYrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland** vom 18.12.2003, in Kraft getreten am 01.07.2004, außer Kraft getreten am 31.12.2007, abrufbar auf der Homepage des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren unter <http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/service/gesetzeundvorschriften/lotteriestaatsvertrag.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.02.2013).
- Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz – ThürSpielhallenG)**, zuletzt geändert durch Art. 5 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens vom 21.06.2012, (GVBl. Für den Freistaat Thüringen 2012, Nr. 7, ausgegeben zu Erfurt, den 29.06.2012, S. 159ff.).
- Thüringer Glücksspielgesetz (ThürGlüG)** vom 18.12.2007, zuletzt geändert durch Art. 3 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens vom 21.06.2012, (GVBl. Für den Freistaat Thüringen 2012, Nr. 7, ausgegeben zu Erfurt, den 29.06.2012, S. 154ff.), GVBl. 2007, 243, Gl.Nr. 218-2.

- Verfassung des Landes Schleswig-Holstein** in der Fassung vom 13.05.2008, GVOBl. 2008, 223, Gl.Nr. 100–1, zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 29.03.2011, GVOBl. 2011, S. 96.
- Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für die Werbung mit und vor Kindern in Hörfunk und Fernsehen** in der Fassung von 1998.
- Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vom 20.23.2006**, ABl. L 404/9ff. vom 30.12.2006.
- Verordnung des Landes Niedersachsen über Sperrzeiten für Spielhallen (SperrzeitVO)** vom 23.10.2012, in Kraft getreten am 14.11.2012, Außerkrafttreten: 31.12.2017, Nds. VORIS Gliederungs-Nr. 71080.
- Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV)** des Bundeswirtschaftsministeriums, in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2006.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**, Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften vom 25.03.1957 (BGBl. II S. 766), in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13. Dezember 2007, (ABl. C. 306 vom 17.12.2007).
- Vertrag über die Europäische Union (EUV)**, in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13 Dezember 2007 (ABl. C. 306 vom 17.12.2007).
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands** Einigungsvertrag – vom 31.08.1990 (BGBl. II S. 889), zuletzt geändert durch BVerfGE vom 03.07.1992 (BGBl. I S. 1361).
- Werberichtlinie** gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 GlüStV vom 7. Dezember 2012, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV.NRW.), Ausgabe 2013 Nr. 2 vom 31.01.2013, Seite 15 bis 42, Allgemeines Ministerialblatt der bayerischen Staatsregierung, 26. Jahrgang, Nr. 1, 30. Januar 2013, Seite 3–6, 2187-I, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 17. Januar 2013, Az.: IA4-2161.1-238.
- Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge** vom 23.05.1969, in der Bundesrepublik verkündet am 13.08.1985, Bundesgesetzblatt 1985, Teil II, Nr. 28, S. 927ff.
- Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland**, unterzeichnet durch die Ministerpräsidenten der Länder in der Ministerpräsidentenkonferenz am 16.03.2017, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/0122, 27.01.2017.



## **Schriftenreihe zur Glücksspielforschung**

Herausgegeben von Tilman Becker

- Band 1 Tilman Becker / Christine Baumann (Hrsg.): Gesellschaft und Glücksspiel: Staatliche Regulierung und Suchtprävention. Beiträge zum Symposium 2005 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2006.
- Band 2 Tilman Becker / Christine Baumann (Hrsg.): Glücksspiel im Umbruch. Beiträge zum Symposium 2006 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2007.
- Band 3 Tilman Becker (Hrsg.): Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen und dessen Umsetzung. Beiträge zum Symposium 2007 und 2008 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2009.
- Band 4 Tilman Becker: Glücksspielsucht in Deutschland. Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen. 2009.
- Band 5 Tilman Becker: Werbung für Produkte mit einem Suchtgefährdungspotential. Tabak-, Alkohol- und Glücksspielwerbung aus rechtlicher, ökonomischer und psychologischer Sicht. 2010.
- Band 6 Tilman Becker (Hrsg.): Glücksspiel im Internet. Beiträge zum Symposium 2009 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2011.
- Band 7 Tilman Becker: Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland. 2011.
- Band 8 Tilman Becker (Hrsg.): Zwischenbilanz zum Glücksspielstaatsvertrag für Lotterien und Sportwetten. Beiträge zum Symposium 2010 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2011.
- Band 9 Tobias Hayer: Jugendliche und glücksspielbezogene Probleme. Risikobedingungen, Entwicklungsmodelle und Implikationen für präventive Handlungsstrategien. 2012.
- Band 10 Tilman Becker (Hrsg.): Neueste Entwicklungen zum Glücksspielstaatsvertrag. Beiträge zum Symposium 2011 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2012.
- Band 11 Christina Brugger: Abbruch der Zahlungsströme als Mittel zur Bekämpfung unerlaubter Internetglücksspiele. 2013.
- Band 12 Tilman Becker (Hrsg.): Der neue Glücksspielstaatsvertrag. Beiträge zum Symposium 2012 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2014.
- Band 13 Tilman Becker (Hrsg.): Sucht-, Betrugs- und Kriminalitätsgefährdungspotential von Glücksspielen. Beiträge zum Symposium 2013 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2015.
- Band 14 Christian Weinbuch: Verhinderung von Sportwettmanipulationen und Autonomie des Sports. 2015.
- Band 15 Tilman Becker: Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel. 2016.
- Band 16 Tilman Becker (Hrsg.): Zwischenevaluierung des Glücksspielstaatsvertrags. Beiträge zu den Symposien 2014 und 2015 der Forschungsstelle Glücksspiel. 2016.
- Band 17 Stefanie Ruth Fuchs: Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen. 2017.

[www.peterlang.com](http://www.peterlang.com)