

Update zur Entwicklung des Glücksspielrechts in Deutschland



Prof. Dr. Markus Ruttig

RECHTSANWALT

FACHANWALT FÜR
GEWERBLICHEN RECHTSSCHUTZ

Übersicht: Was wurde erreicht?

- Lotterien: Zulässigkeit der Landes-Monopole offen
- Lotteriewetten und deren Bewerbung: Rechtswidrig
- *Gewerbliche Spielvermittlung: Erlaubnisvorbehalt, Nebenbestimmungen*
- *Soziallotterien: Nebenbestimmungen*
- Sportwetten: Bundesweiter Markt mit z. Zt. ca. 31 legalen Anbietern
- Gew. AutomatenSpiel: Abstandsregelungen, Verbundverbot,
 Gesetzgebungszuständigkeit ?
- *Pferdewetten*
- *Spielbanken*
- **Verbot illegaler Online-Glücksspiele**

Übersicht - Historie

- I. Glücksspielstaatsvertrag („GlüStV“) 2008, 1. GlüÄStV 2012, ~~2. GlüÄStV 2017~~ – 3. GlüÄStV 2020, davor LStV 2004
- II. Landesausführungsgesetze (z.B. AG GlüÄStV NRW)
- III. Gewerbeordnung (GewO)/Spielverordnung (SpielV)
- IV. RennwettLottG**
- V. Spielhallengesetze einzelner Bundesländer, z. B. Berlin, Bremen, Saarland

Der Glücksspielmarkt

- Der Bruttospielertrag für Online-Casinos (Online-Casinospiele und virtuelle Automaten Spiele):
1,76 Mrd. Euro (2017)
1,002 Mrd. Euro (2018)
514 Mio. Euro (2019)
477 Mio. Euro (2020)¹
- Für Online-Poker lag der Bruttospielertrag zwischen 124 Mio. Euro (2016) und 39 Mio. Euro (2020) mit fallender Tendenz. ¹

¹ (vgl. Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, Stand Dez. 2021, S. 18 f.)

Übersicht der Neuregelungen (1)

Paradigmenwechsel: Jetzt geht alles

- I. Virtuelle Automaten Spiele auch online zulässig
- II. Poker auch online zulässig
- III. Casinospiele auch online zulässig: **Aber für wen?** Vorsicht: Not. LGlücks
- IV. Weitere Liberalisierung bei Sportwetten zu festen Gewinnquoten
- V. Öffnungsklausel für gewerbliches Automaten Spiel
- VI. Vollzug: Einheitlich und durch eigene Behörde – aber erst 2023



Ziff. I bis III abgesichert durch strenge Spielerschutzbestimmungen

Lotterien mit planmäßigem Jackpot, § 22

- § 22 ist weitgehend unverändert.
- Aber praktische Änderungen:
 - Keine Evaluierung mehr durch BZgA
 - Gewinnplanänderung bei Eurojackpot: € 120 Mio. Höchstgewinn
- NEU: **Sofortlotterien** in § 22 Abs. 2
 - Staatsvorbehalt
 - Art und Zuschnitt, Vertriebsanforderungen, u.a. in Erlaubnis zu regeln

Soziallotterien nach dem III. Abschnitt

§§ 12-18 und AG der Länder, insbesondere zu § 18

- Durchbrechung des Lotteriemonopols
- Markt: AKTION MENSCH, Sportlotterie, Deutsche Postcode Lotterie, Fernsehlotterie

Sonderfall: Glücksspirale

Umsatz ca. 1 Mrd. €

- Kaum Änderungen, Grundsätze identisch
 - Je 30% der Entgelte für Reinertrag und Gewinnsumme im Spielplan
 - Dazu Kosten und Steuern
 - Nicht mehr als 2 Ziehungen pro Woche
- Neu: Maximaler Höchstgewinn von € 3 Mio.

Pferdewetten

- Anforderungen an Angebot und Anbieter in § 27 geregelt
- Beachte § 2 Abs. 5 zum Anwendungsbereich
- Das Veranstellen und Vermitteln von Pferdewetten im Internet nach § 4 Absatz 4 und 5 kann im ländereinheitlichen Verfahren erlaubt werden.
- Im Erlaubnisverfahren nach Absatz 2 ist anzugeben, welche Typen von Pferdewetten angeboten werden sollen.
- Buchmacher werblich noch nie in Erscheinung getreten.

Sportwetten zu festen Gewinnquoten

§ 21

- Zulässig sind: Ergebnisswetten und **Ereigniswetten**
- Einschränkungen der Ereigniswetten in Abs. 1a
- Kombinationsverbot in Abs. 2 unverändert
- Verknüpfungsverbot in Abs. 4: **Live-Übertragung in Wettvermittlungsstellen?**
- Beschränkung von **Live-Wetten** ebenfalls in Abs. 4
- Gesonderte Erlaubnis nach Abs. 5
- Neu: Steuer in RennWettLottG, §§ 16 ff.
5,3 % des geleisteten Wetteinsatzes

Sportwetten zu festen Gewinnquoten (2)

§ 21a für Wettvermittlungsstellen



- Bedeutung von Abs. 4?
- Bsp. Für Länderregulierung, § 4 BbgAG:
 - Darf nicht als Vergnügungsstätte ausgestaltet sein
 - Keine parallelen Automatenspiele
 - Nicht in unmittelbarer Nähe zu Vergnügungsstätten, insbesondere Gaststätten, Spielhallen und Spielbanken oder in der Nähe von Anlagen für sportliche Zwecke zu betreiben.
 - Verbot des Ausschanks alkoholischer Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle
 - Von der äußeren Gestaltung der Wettvermittlungsstelle und in ihrer unmittelbaren Nähe keine Werbung für den Wettbetrieb

Gewerbliches Automatenspiel

§§ 25, 26

- Weitere Bestimmungen im Landesrecht und in der GewO/SpielV
- Mindestabstände und Mehrfachverbote
- Rechtsprechung: Bislang keine Inkohärenz zu Regelungen des virtuellen Automatenspiels

Frage: Bleiben **Beschlüsse des BVerwG und BVerfG aus 2017/2018** bestehen?

Immerhin: Bestimmtheit der Norm nicht mehr angreifbar

- Härtefallregelung für Übergangszeit geklärt
- Maßstäbe für Auswahlentscheidung in Konfliktfällen geklärt
- Neu: Anschluss an OASIS

Virtuelles Automatenspiel

§ 22a Virtuelle Automatenspiele

- (2) Dürfen keine Nachbildungen von Bankhalterspielen sein.
- (3) Spielregeln und Gewinnplan müssen – leicht auffindbar - beschrieben werden. Gewinnwahrscheinlichkeit und durchschnittliche Auszahlungsquote sind anzuzeigen.
- (4) Kein Parallelspiel; kein automatischer Spielbeginn.
- (6) Ein Spiel muss *durchschnittlich* mindestens 5 Sekunden dauern.
- (7) Einsatz darf einen Euro je Spiel nicht übersteigen; Anpassung in Erlaubnis möglich
- (8) Jackpotverbot
- (12) Verbot stationären Vertriebs
 - Neu: **Besteuerung nach den §§ 36 ff. RennWettLottG**

Online Poker

§ 22b

- Jede einzelne Poker-Variante muss erlaubt werden
- In der Erlaubnis ist außerdem festzulegen:
 - Höchstgrenzen für Mindesteinsätze je Hand, Betrag der Spieler zur Verfügung steht und Höchst-Teilnehmer-Beitrag bei Turnieren
- Nur natürliche Personen dürfen spielen – keine Bots
- Keine Auswahl des Tisches durch Spieler - Verabredungsverbot

Online-Casinospiele

§ 22c Online-Casinospiele

- (1) Die Länder können Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage
1. selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten oder
 2. eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten.

Werbung (1)

§ 5: Hinreichend bestimmt?

- (1) In der Erlaubnis nach § 4 sind Inhalt und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel, insbesondere im Fernsehen und im Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, sowie zu Pflichthinweisen festzulegen.
- (3) Täglich zwischen 6:00 Uhr und 21:00 Uhr darf keine Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele erfolgen.

Unmittelbar vor oder während der Live-Übertragung von Sportereignissen ist auf dem übertragenden Kanal Werbung für Sportwetten auf dieses Sportereignis nicht zulässig. Werbung für Sportwetten mit aktiven Sportlern und Funktionären ist unzulässig.

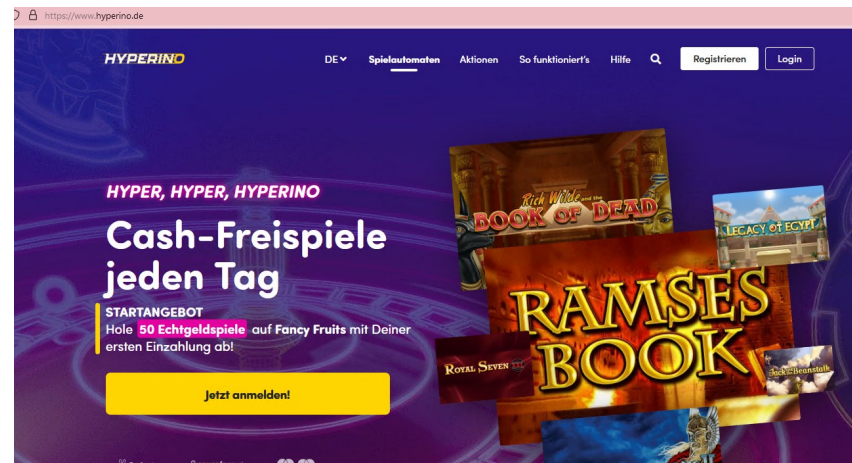
Werbung (2)

Werbung für illegale Angebote: BGH, Urt. v. 22.7.2021 – I ZR 194/20



sh.hyperino.de ↔ hyperino.de

- Slotilda
- Drückglück



Spielerschutz

§ 6a Spielkonto

- (1) Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet müssen für jeden Spieler ein anbieterbezogenes Spielkonto einrichten.

§ 6c Selbstlimitierung; **Limitdatei** für Glücksspiele im Internet

Bei Registrierung: Aufforderung an Spieler, Einzahlungslimit festzulegen. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000,- Euro im Monat nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann.

Datenschutz?

Spielerschutz (2)

§ 6f IT-Sicherheitskonzept



- Erlaubnisinhaber haben geeignete Sicherheitsmaßnahmen im IT-Sicherheitskonzept zu beschreiben und zu implementieren.
- Die Wirksamkeit des Sicherheitskonzepts ist mindestens jährlich vom Erlaubnisinhaber auf eigene Kosten durch eine von ihm unabhängige, sachverständige Stelle überprüfen zu lassen. Der zuständigen Erlaubnisbehörde ist der Prüfbericht vorzulegen (Abs. 3)

Spielerschutz (3)

§ 6h Verhinderung parallelen Spiels bei mehreren Anbietern

- (1) Das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler ist unzulässig.
- (2) Zur Vermeidung des anbieterübergreifenden parallelen Spiels im Internet unterhält die zuständige Behörde eine **Datei (LUGAS)**, in der
[...]
- (7) Der Erlaubnisinhaber hat dem Spieler die seit der letzten Übermittlung nach Absatz 3 Satz 1 vergangene Zeit anzuzeigen. Nach Ablauf von 60 Minuten seit der letzten Übermittlung nach Absatz 3 Satz 1, darf eine weitere Spielteilnahme nur ermöglicht werden, wenn der Spieler auf die verstrichene Zeit hingewiesen wird und dieser die Kenntnisnahme des den Hinweises ausdrücklich bestätigt hat.

Spielerschutz (4)

§ 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server, kurzfristige Sperre

- (1) Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet müssen auf eigene Kosten **ein** auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen.
- (3) Bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen im Internet ist eine deutlich erkennbare und eindeutig beschriftete Schaltfläche anzuzeigen, deren Betätigung eine sofortige kurzzeitige Sperre des Spielers auslöst.

Spielerschutz (5)

§ 8 Sperrdatei



- (1) Spielformübergreifende Sperrdatei.
- (3) Im terrestrischen Bereich ist der Abgleich in Wettvermittlungsstellen, in Spielhallen und in Spielbanken bei jedem Betreten und im Übrigen vor dem ersten Spiel während eines Aufenthalts in der jeweiligen Spielstätte vorzunehmen.

§ 8a Eintragung und Dauer der Sperre

Mindestens ein Jahr (Abs. 6), es sei denn anders beantragt. Nicht unter 3 Monaten.

§ 8b Beendigung der Sperre

Zuständige Behörde entscheidet

Das alles muss KOHÄRENT sein

Was bedeutet Kohärenz?

„Der Europäische Gerichtshof hat 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 Monoporsektor hinausgreifend fordert das Kohärenzgebot, dass eine die Dienstleistungsfreiheit einschränkende Regelung nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Glücksspielbereichen mit gleich hohem oder höherem Suchtpotenzial in einer Weise konterkariert werden darf, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt.

Hingegen verpflichten die unionsrechtlichen Grundfreiheiten den Mitgliedstaat nicht zu einer sämtliche Glücksspielsektoren und föderale Zuständigkeiten übergreifenden Gesamtkohärenz glücksspielrechtlicher Maßnahmen.“

(BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147, 47 Rn. 53 und 55)

BVerfG, Beschl. v. 07.3.2017 – 1 BvR 1314/12 – Rn. 122,

„Die suchtpräventiv ausgerichtete staatliche Regulierung in einem Glücksspielsegment darf nicht durch die fiskalische Ausrichtung der Regulierung in einem anderen konterkariert werden.“

„Unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen sind jedoch zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene

Suchtprävention nicht außer Acht lässt.

Föederal unterschiedliche oder auch konkurrierende Lösungswege sind zudem im Bundesstaat angelegt.“

KG, Urt. v. 6.10.2020 – 5 U 72/19

Vielmehr haben die Bundesländer [...] für diesen Entwurf zahlreiche Untersuchungen und Studien der letzten Jahre ausgewertet, wonach Glücksspiel im Internet weiterhin gefährlich ist, und zwar insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Suchtgefahr. Das wesentliche Argument der Bundesländer für die Liberalisierung des Glücksspielstaatsvertrags insbesondere im Hinblick auf Online-Glücksspiele ist, dass man mit dem bisherigen Verbot von Online-Glücksspielen den (insbesondere vom Ausland aus operierenden) Schwarzmarkt nicht eindämmen konnte, sondern dieser sogar angewachsen ist mit der Folge, dass die weiterhin geltenden Ziele (u.a. Glücksspielsuchtbekämpfung, Kanalisierung, Schwarzmarktbekämpfung, Jugendschutz, Manipulationsvorbeugung, Kriminalitätsbekämpfung, vgl. Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, a.a.O. S. 6, sowie § 1 des Entwurfs) nicht effektiv verwirklicht werden konnten (a.a.O. S. 5). Aus diesem Grund soll mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag ein Mehr an legalem und besser kontrollierbarem Glücksspiel-Markt im Internet geboten werden.

Auch OVGs gehen von Kohärenz aus

OVG Hamburg, Beschl. v. 22.10.2020 – 4 Bs 226/18:

Das Abstandsgebot gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG dürfte nicht gegen das unions- und verfassungsrechtlich geprägte rechtliche Kohärenzgebot verstoßen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Erlaubnispraxis in anderen Bundesländern als auch sektorübergreifend.

OVG Hamburg, Beschl. v. 18.8.2021 – 4 Bs 193/21:

Gegenwärtig ist nicht zu erkennen, dass die Neuregelungen des GlüStV 2021 zum Online-Automatenspiel die Regulierung des Rechts der Spielhallen in einer Weise konterkarieren, die ihre Eignung zur Erreichung der mit dem Verbundverbot und dem Mindestabstandsgebot in § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 HmbSpielhG verfolgten Ziele aufheben würde.

Auch OVGs gehen von Kohärenz aus (2)

OVG NRW, Urt. v. 10.03.2022 - 4 A 1033/20

Nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 am 1.7.2021 kann in Nordrhein-Westfalen an vor diesem Stichtag begonnene Erlaubnisverfahren auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages in seiner bis zum 30.6.2021 geltenden Fassung nicht mehr angeknüpft werden.

Spielhallenbetreiber haben ihr Begehren auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis in einem Erlaubnisverfahren nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag geltend zu machen.

VG Darmstadt, Beschl. v. 16.10.2020 – 3 L 28/20.DA

Die Kammer „sieht [...] in den Plänen zunächst einen Ausdruck dessen, dass es den Ländern freisteht, zwischen verschiedenen Regulierungskonzepten zu wählen und zu entscheiden, ob und ggf. in welchem Umfang eine Tätigkeit im Bereich des Glücksspielsektors durch geeignete Maßnahmen liberalisiert werden kann (vgl. EuGH, Urteil vom 28.02.2018 - C 3/17, juris, Rdnr. 26, 28 ff.).

So mag zwar eine kontrollierte Zulassung von Online-Automatenspielen [...] angestrebt werden, weil nach politischer Einschätzung Online-Glücksspiele ohnehin nicht mehr wirksam zu unterbinden seien. Wissenschaftliche Belege dazu gibt es derzeit allerdings noch nicht. Möglicherweise wird eine kontrollierte Zulassung von Casino- und Lottospielen politisch auch deshalb präferiert, um die Ziele des GlüStV auf einem für das Land lukrativeren Weg sicherzustellen, indem auch von privaten Anbietern Steuern und Abgaben generiert werden. Dieses Bestreben [...] stellt wohl eher die Reaktion der politischen Entscheidungsträger auf die Erkenntnis dar, dass der mittlerweile sehr große Markt an illegalen Glücksspielangeboten im Internet ohnehin nicht mehr stillgelegt werden kann.

VG Halle, Beschl. v. 13.10.2021 – 1 B 383/21

Die Antragstellerin begründet ihr Interesse an einer Zwischenentscheidung damit, dass ihr irreversible, unionrechtswidrige Wettbewerbsnachteile drohten, wenn der Antragsgegner jetzt Konzessionen an ihre Konkurrenten vergeben würde. Denn die begünstigten Anbieter könnten den neu geschaffenen deutschen Markt für sich vereinnahmen und frühzeitig Spieler sowie Geschäftspartner in allen Bereichen, insbesondere im Bereich der Werbung, dauerhaft an sich binden. Diesen behaupteten Wettbewerbsnachteil hätte sie jedoch durch einen Antrag an die Behörde auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß §§ 4a, 4b GlückStV 2021 selbst vermeiden können. **Gerade nach dem neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 gibt es keine Kontingentierung für die Veranstaltung virtueller Automatenspiele mehr, sondern ein vollständig geöffnetes Erlaubnisverfahren. Jeder, der die Voraussetzungen der §§ 4a, 4b, 6 ff., 22a GlückStV erfüllt, dürfte eine Erlaubnis für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen erhalten.** Bei einer solchen Fallgestaltung sieht die Rechtsordnung gerade keinen Konkurrentenschutz auf dem freien Markt vor (vgl. Kopp Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 42 VwGO Rn. 146).



Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung!

Prof. Dr. Markus Ruttig
Rechtsanwalt / Partner
Fachanwalt für Gewerblichen Rechtsschutz

CBH Rechtsanwälte
T +49 221 95 190-86
E m.ruttig@cbh.de

CBH
RECHTSANWÄLTE

Prof. Dr. Markus Ruttig studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten in Bonn, Edinburgh, Freiburg i. Br. und Passau (Promotion). Nach seiner Zulassung zur Anwaltschaft im Jahr 2001 arbeitete er zunächst vier Jahre lang in einer überörtlichen Kanzlei in Berlin im Bereich Medienrecht, bevor er 2004 zu CBH nach Köln wechselte.

Prof. Dr. Markus Ruttig ist Fachanwalt für Gewerblichen Rechtsschutz und spezialisiert auf die Bereiche Wettbewerbs- und Medienrecht. Neben dem Urheberrecht und Presserecht bildet das Glücksspielrecht einen Schwerpunkt seiner Arbeit.

Prof. Dr. Markus Ruttig ist Lehrbeauftragter an der Hochschule Fresenius.