

Dezember 2022

17. Jahrg.

71732

Seite 397-480

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

6

- Prof. Dr. Jörg Ennuschat*
397 **Interessiert sich die Politik noch für Glücksspiel und Glücksspielrecht?**
Prof. Dr. Bernd J. Hartmann und Henning Schaaf
- 398 **Gesetzesänderungen und -initiativen im Glücksspielrecht 2022**
Prof. Dr. Marc Liesching
- 404 **Sperrverfügungen gegen Access-Provider in Bezug auf unerlaubte Glücksspielangebote im Internet**
Dr. Andreas H. Woerlein und Prof. Dr. Margrit Seckelmann
- 410 **Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder**
Dr. Nik Sarafi
- 415 **Der problematische Umgang mit Präjudizien im Glücksspielrecht**
Dr. Jörg Ukrow
- 419 **Werbvorschriften unter dem Glücksspielstaatsvertrag 2021**
Martin Reeckmann
- 428 **Die Entwicklung des Spielbankenrechts in Deutschland von Mitte 2020 bis Mitte 2022**
Alexander Wahl und Felicitas Wühler
- 433 **Online-Glücksspiel aus Sicht des Verbraucherschutzes: Ein Bericht aus der Praxis**
- 438 **Kürzung der Vergütung von Konzessionären für Spielautomaten durch nationale Abgabe**
EuGH, Urt. v. 22.9.2022 – C-475/20 – Admiral Gaming Network Srl u. a.
- 446 **Mindestabstandsgebote zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sind verfassungskonform**
BVerwG, Beschl. v. 1.8.2022 – 8 B 15.22
- 448 **Keine Beiladung des Sportwettveranstalters zu Klageverfahren des Sportwettvermittlers**
VGH Bayern, Beschl. v. 19.5.2022 – 23 C 22.1156
- 449 **Voraussetzungen der Duldung des Sportwettvermittlungsbetriebes bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens**
OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 2.6.2022 – 4 MB 19/22
- 452 **Kein Sachbescheidungsinteresse für Baugenehmigung bei Verstoß gegen glücksspielrechtliches Abstandsgebot**
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3.8.2022 – 7 A 1558/21
- 454 **Verbliebene Übergangsregelungen für Spielhallen nach dem GlüStV 2021**
OVG Sachsen, Beschl. v. 10.8.2022 – 6 B 339/21
- 458 **Rechtsschutz gegen Befristung einer Spielhallenerlaubnis**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 11.8.2022 – 6 S 790/22
- 463 **Ausnahmsloses Rauchverbot für Spielhallen ist verfassungsrechtlich unbedenklich**
OVG Niedersachsen, Beschl. v. 24.8.2022 – 14 ME 288/22
- 466 **Verbundverbot für Spielhallen ist auch nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 unionsrechtskonform**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 13.9.2022 – 6 S 3652/21
- 471 **Bundesweite Rundfunkwerbung für nur in einem Bundesland erlaubte Online-Glücksspiele ist nach dem GlüStV 2021 unzulässig**
OLG Köln, Urt. v. 3.6.2022 – I-6 U 47/20, 6 U 47/20 – DrückGlück II

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

requires the service provider to be responsible under telemedia law in accordance with Sections 8 to 10 of the German Telemedia Act (TMG). Due to the purely technical provision of access pursuant to Section 8 TMG, access providers are generally not responsible for third-party information (including gambling offers) even in the case of positive knowledge, unless the regulated special constellations exist in exceptional cases.

If there is no responsibility under telemedia law pursuant to Section 8 TMG, orders to block DNS or IP against access providers cannot be based on the provision of Section 9 (1) sentence 3 no. 5 GlüStV 2021. In such cases, orders may also not be based on the general enabling provision for measures of gambling supervision pursuant to Section 9 (1) sentence 1 and 2 GlüStV 2021 as a substitute.

RA Dr. Andreas H. Woerlein, LL.M., Heidelberg, und Prof. Dr. Margrit Seckelmann, M.A., Hannover*

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Chancen und Grenzen einer administrativen Neuausrichtung

Auf der gesetzlichen Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) wurde zum 1.7.2021 die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) errichtet, die sich seitdem im Aufbau befindet. Im Nachfolgenden soll aufgezeigt werden, welche Chancen mit dieser erlaubnis- und aufsichtsrechtlichen Neuausrichtung einhergehen und wann sie an ihre Grenzen gelangt. Dies soll anhand aktueller Herausforderungen wie den Zweitlotterien, den in Halle (Saale) verbliebenen Zentraldateien sowie den Wetten auf eSport-Events aufgezeigt werden.

I. Einleitung

Es ist ein Leichtes, eine neu gegründete Behörde zu kritisieren, wenn man sie nicht leiten muss. Dem Beitrag sei deshalb vorangestellt, dass den beiden Vorständen der GGL *Ronald Benter* und *Benjamin Schwanke* der Start ihrer neuen Behörde „geglückt“ ist. Das betrifft zum einen den Umstand, dass sie ihre Behörde schnell und effizient in der Branche bekannt gemacht haben.¹ Zum anderen ist es ihnen mit einem überschaubaren Etat gelungen, eine Behörde nachgelagert und an einem nicht unumstrittenen Standort aufzubauen. Gleichwohl ergeben sich neben den daraus resultierenden Chancen für den nationalen Glücksspielmarkt auch bislang ungeklärte kompetenzrechtliche und weitere Fragen, die es aufzuzeigen gilt.

Deshalb werden zunächst in der gebotenen Kürze die Aufgaben und Zuständigkeiten der Anstalt nach dem GlüStV 2021 bzw. dem GlüStV 2023² dargestellt (II.), bevor drei aktuelle Problembereiche aufgezeigt und mögliche Lösungsansätze vorgestellt werden (III.). Abschließend soll ein zusammenfassendes Fazit (IV.) gezogen werden.

II. Aufgaben und Zuständigkeiten der Anstalt, § 27e u. § 27f GlüStV 2021

Durch den Neunten Abschnitt des in Rede stehenden Staatsvertrages (§§ 27a bis 27p GlüStV 2021) wurde der rechtliche Grundstein für die Errichtung der GGL festgesetzt. Obwohl die Erläuterungen zum GlüStV 2021 an der ein oder anderen Stelle auffallend kurz oder sogar oberflächlich erscheinen³, haben sich die gesetzgebenden Länder bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der neu-

en Behörde auffallend ausführlich geäußert.⁴ Zumindest in diesem Zusammenhang dürften Einwände hinsichtlich einer möglichen Verfassungswidrigkeit – etwa durch die Schaffung einer unzulässigen dritten Ebene der Verwaltung⁵ – letztlich unbegründet sein.⁶ Dass die neu gegründete Anstalt im Gegensatz zu dem seit jeher umstrittenen Glücksspielkollegium verfassungsrechtlich auf sichereren Beinen zu stehen scheint, kann als positiver Ausgangspunkt für die weitere Darstellung festgehalten werden. Die Aufgaben der GGL werden in § 27e GlüStV 2021 „abstrakt benannt“, wohingegen § 27f GlüStV 2021 die abschließenden Zuständigkeiten der Anstalt „konkretisiert“.⁷ Im Übrigen ist derweil auf die Novellierung durch den ersten – und wohl auch nicht letzten – Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV 2021⁸ einzugehen, der eine zentrale Zuständigkeit der GGL betrifft und diese dauerhaft auslagert.

* *Margrit Seckelmann* hat an der Leibniz Universität Hannover die Professur für Öffentliches Recht und das Recht der digitalen Gesellschaft inne. *Andreas Woerlein* ist dort Wissenschaftlicher Mitarbeiter und hat zum GlüStV 2021 promoviert. Gemeinsam haben sie das Kompetenzzentrum eSport der Leibniz Universität Hannover gegründet. Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

1 Dabei sei u. a. auf *Schwanke/Benter*, ZfWG 2022, 253 ff. verwiesen.

2 Ab dem 1.1.2023 gilt der GlüStV 2021 mit den punktuellen Änderungen des GlüÄndStV 2021 (GlüStV 2023); insofern könnte auch vom GlüStV 2021/2023 gesprochen werden.

3 Hierbei sei etwa auf die irritierenden Ausführungen zum Wegfall des Erfordernisses bei der Beendigung der Spielersperre nach § 8b Abs. 3 GlüStV 2021 verwiesen, die sich über die herrschende Rechtsprechung des BGH (Urt. v. 20.10.2011, ZR 251/10, NJW 2012, 48 ff. = ZfWG 2012, 32 ff. hinwegsetzen, ohne etwaige Quellen anzuführen, vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 124 f.

4 Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 169 ff.

5 Einen solchen Verstoß im Zusammenhang mit dem Glücksspielkollegium annehmend VGH Hessen, Beschl. v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, NVwZ 2016, 171, 172 ff. Rn. 33 ff.; kritisch auch *Kirchhof*, ZfWG 2015, 301, 303 f.; einen Verstoß dagegen ablehnend OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2017 – 4 Bf 160/14, BeckRS 2017, 120686 Rn. 119 ff.

6 Ebenso Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 171; siehe auch *Dittmann*, ZfWG 2020, 302, 302; *Ogorek*, in: Dünchheim, GlücksspielR-Kommentar, § 27a Rn. 6; kritisch dagegen *Unger*, ZfWG 2021, 1, 1; *Krüper*, Landtag Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme 17/3644, S. 4 ff.

7 *Schwanke/Benter*, ZfWG 2022, 253, 254; siehe auch Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 178.

8 „Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021“, Landtag Schleswig-Holstein, Unterrichtung 19/388 vom 13.1.2022.

1. Aufgaben der Anstalt, § 27e GlüStV 2021

Die Anstalt ist ausgehend von § 27e Abs. 1 GlüStV 2021 als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote vor allem im Internet tätig. Ferner ist es die Aufgabe der GGL die Entwicklungen des nationalen Glücksspielmarktes sowie der Glücksspielforschung zu beobachten, vgl. § 27e Abs. 2 GlüStV 2021. Die Anstalt kann die Glücksspielforschung fördern und hierzu Studien und Gutachten in Auftrag geben, vgl. § 27e Abs. 3 S. 1 u. 2 GlüStV 2021. Nur so ist es der zentralen Behörde möglich, auf sich abzeichnende Markttendenzen und Forschungsergebnisse, „angemessen reagieren“ zu können.⁹ Letztlich kann § 27e Abs. 4 GlüStV 2021 entnommen werden, dass die zentrale Behörde die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden und bei der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder mit jener anderer Staaten unterstützt.

2. Zuständigkeiten der Anstalt, § 27f GlüStV 2021

Neben diesen allgemeinen Aufgaben ist die GGL konkret für die mit Wirkung für alle Länder nach § 9a Abs. 1 GlüStV 2021 zu erteilenden Erlaubnisse zuständig.¹⁰ Die Anstalt ist (einheitlich) zuständige Behörde in den Fällen des § 9a Abs. 3 GlüStV 2021 sowie des § 9 Abs. 8 GlüStV 2021.¹¹ Ferner ergibt sich die Befugnis für die Führung der Limitdatei nach § 6c Abs. 4 GlüStV 2021¹², für die Führung der Datei zur Verhinderung parallelen Spiels im Internet bei mehreren Anbietern (sog. „Aktivitätsdatei“) nach § 6h Abs. 2 GlüStV 2021¹³ sowie für die Anpassung des Höchsteinsatzes je Spiel nach § 22a Abs. 7 S. 2 GlüStV 2021¹⁴. Eine weitere Zuständigkeit nach § 19 Abs. 2 GlüStV 2021 resultiert aus § 27f Abs. 5 GlüStV 2021. Die Überprüfung der Veranstalter, die u. a. zur Errichtung eines sog. „Safe-Servers“¹⁵ angehalten sind, erfolgt über ein Auswertesystem nach § 6i Abs. 2 GlüStV 2021, was ebenfalls der Aufsicht der GGL unterfällt.¹⁶

Durch umfangreiche Übergangsregelungen (§ 27p GlüStV 2021) sollten wesentliche Zuständigkeiten auch nach Juli 2021 zunächst noch bei den bislang tätigen Glücksspielbehörden der Länder (vgl. etwa § 27p Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021) bzw. hinsichtlich neu geschaffener Zuständigkeiten bei der Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt¹⁷ (vgl. etwa § 27p Abs. 4 Nr. 2 u. 3 GlüStV 2021) verbleiben, bevor die endgültige Zuständigkeit zum 1.7.2022¹⁸ bzw. zum 1.1.2023¹⁹ auf die GGL übergeht. In dieser Übergangsphase besteht zudem das Glücksspielkollegium der Länder bis zum 31.12.2022 fort, vgl. § 27p Abs. 6 S. 1 GlüStV 2021.

3. Erste ausgelagerte Zuständigkeit der GGL, § 27f Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021

Ursprünglich war gemäß § 27f Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021 angedacht, dass die Zuständigkeit hinsichtlich der in Hessen für die Übergangszeit (§ 27p Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021) verbliebenen Sperrdatei (§§ 8a bis 8d u. 23 GlüStV 2021) ebenfalls zum 1.1.2023 auf die GGL übergeht. Indes einigten sich die Verantwortlichen bereits zu Beginn des Jahres 2022 auf einen Verbleib der Zuständigkeit für die Sperrdatei in Hessen.²⁰ Damit wolle man „auf das vorhandene Sperrsystem OASIS und sein hierzu [in Darmstadt] entwickeltes Fachwissen aufbauen und beides entsprechend den Erfordernissen an ein zentrales System kontinu-

ierlich weiterentwickeln“.²¹ Auch die Vorstände der GGL äußerten sich dahingehend, dass es allein „nach dem politischen Willen“ zu dem Verbleib der Datei in Hessen gekommen sei.²²

Was genau diese politische Willensbildung letztlich getragen hat, soll hier nicht weiter kommentiert werden. Es sei jedoch die Bemerkung gestattet, dass die erste Auslagerung einer Kernzuständigkeit bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 und bevor die Anstalt ihre Arbeit nach außen überhaupt aufgenommen hatte durchaus skeptisch bewertet werden kann.²³ Gleichzeitig wäre es im Hinblick auf die in § 1 S. 1 Nr. 1 u. 3 GlüStV 2021 festgesetzten gleichrangigen Ziele des Staatsvertrages aber zumindest grob fahrlässig gewesen, die durch den GlüStV 2023 bedingte Aufhebung von § 27f Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021 auf Kosten des Spielerschutzes zu unterlassen.

4. Zwischenergebnis

Es zeigt sich, dass der GlüStV 2021 mit den §§ 27a bis 27p GlüStV 2021 tatsächlich die gesetzliche Grundlage für eine erlaubnis- und aufsichtsrechtliche Neuausrichtung der nationalen Glücksspielregulierung geschaffen hat. Auch wenn die durch die Erläuterungen des GlüStV 2021 angepriesene Zentralität der GGL²⁴ bereits durch den GlüStV 2023 erste Risse bekommen wird, besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die Anstalt in Halle (Saale) bestehende Probleme künftig in einzelnen Teilbereichen beseitigen kann, wenn sie, wie es § 27e Abs. 2 GlüStV 2021 – ausgehend von den Erläuterungen – vorsieht, wesentliche Entwicklungen des Marktes und der wissenschaftlichen Forschung nicht nur beobachtet, sondern diese bei ihrer weiteren Arbeit auch „angemessen“²⁵ berücksichtigt.

9 Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 177.

10 Vgl. § 27f Abs. 1 GlüStV 2021.

11 Vgl. § 27f Abs. 2 u. 3 GlüStV 2021.

12 Einschließlich der Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages für das Einzahlungslimit in der Glücksspielerlaubnis nach § 6c Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021 und der Festsetzung von bindenden Rahmenregelungen zu den Voraussetzungen der Erlaubnis zur Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages für das Einzahlungslimit nach § 6c Abs. 1 S. 5 GlüStV 2021, vgl. § 27f Abs. 4 Nr. 2 GlüStV 2021.

13 Vgl. § 27f Abs. 4 Nr. 3 GlüStV 2021.

14 Vgl. § 27f Abs. 4 Nr. 4 GlüStV 2021.

15 Hierbei handelt es sich um „ein technisches System, welches der Veranstalter selbst einrichtet, betreibt und dabei sämtliche für die Durchführung der Glücksspielaufsicht erforderlichen Daten erfasst, auf die dann die GGL im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit mittels eines Auswertesystems zugreift.“, *Schwanke/Benter*, ZfWG 2022, 253, 255; siehe hierzu auch Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 112 f.

16 *Schwanke/Benter*, ZfWG 2022, 253, 255.

17 Faktisch das Landesverwaltungsamt in Halle (Saale).

18 Vgl. § 27p Abs. 2 GlüStV 2021.

19 Zudem besteht nach § 27p Abs. 12 GlüStV 2021 die Möglichkeit, die Übergangsphase um „bis zu zwei“ Jahre (also spätestens bis zum 31.12.2024) zu verlängern.

20 Vgl. Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, Landtag Schleswig-Holstein, Unterrichtung 19/388, S. 1 ff.

21 Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, Landtag Schleswig-Holstein, Unterrichtung 19/388, S. 1 (Begründung *Sütterlin-Waack*).

22 *Schwanke/Benter*, ZfWG 2022, 253, 255.

23 Kritisch *Woerlein*, ZD-Aktuell 2022 (Heft 9), 01179.

24 Vgl. etwa Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 5, 22 ff., 178.

25 Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 177.

III. Aktuelle Problembereiche und Lösungsansätze

Obwohl ein wesentliches Problem der GGL in ihrem nachgelagerten Aufbau besteht²⁶, kann hieran nichts mehr geändert werden. Ein möglicher Wandel ist dagegen im Bereich des Vollzugs gegenüber illegalen Anbietern von Zweitlotterien im Internet, bei der Limit- und Aktivitätsdatei (§§ 6c Abs. 4, 6h Abs. 2 GlüStV 2021) sowie in der glücksspielrechtlichen Einordnung und Handhabung von Wetten auf eSport-Events realisierbar. Auf diese Problembereiche wird im Nachfolgenden eingegangen, um anschließend mögliche Lösungsansätze für die GGL bzw. für die Gesetzgeber aufzuzeigen.

1. Bestehendes Vollzugsdefizit am Beispiel von Zweitlotterien

Neben dem legalen und staatlich kontrollierten Glücksspielangebot floriert der Schwarzmarkt. Dieses Problem ist wahrlich nicht neu, scheint sich aber auch nach Errichtung der GGL hartnäckig zu halten. Was bislang also kaum möglich war, soll die GGL durch Maßnahmen wie das sog. „Payment-Blocking“²⁷ bzw. das sog. „IP-Blocking“²⁸ künftig erreichen. Unter dem Begriff des Payment-Blockings ist dabei „die behördlich veranlasste Unterbindung des Zahlungsverkehrs deutscher und in Deutschland operierender Banken und Zahlungsdienstleister“ zu verstehen.²⁹ Internetangebotssperren werden übergeordnet als „technische Maßnahmen verstanden, durch die der Zugriff auf ein Internetangebot seitens des Zugangsproviders erschwert wird.“³⁰ Das IP-Blocking stellt sich hierbei als eine mögliche Variante der Internetangebotssperren dar.

a) Fragliche Effektivität der Maßnahmen

Problematisch ist vorliegend, dass beide Maßnahmen bereits in der Vergangenheit durchaus kritisch betrachtet wurden. Im Zusammenhang mit dem Payment-Blocking sei zum einen an die Gefahr des sog. „Overblockings“³¹ und zum anderen an die begründeten Zweifel bzgl. der Verhältnismäßigkeit des Vorgehens der damals zuständigen Behörde in Niedersachsen unmittelbar vor Inkrafttreten des GlüStV 2021³² erinnert. Auch eine ablehnende Haltung der Literatur zum Instrument des Payment-Blockings ist – zumindest bislang – unschwer erkennbar.³³ In Verbindung mit den nun erstmalig vorgesehenen IP-Sperren besteht ebenfalls das Risiko eines Overblockings³⁴ und zudem eine daraus resultierende Zensur des Internets³⁵. Weitergehend äußerte der BGH bereits nachvollziehbare Bedenken solcherart, dass IP-Sperren „zwar technisch möglich, aber nur wenig effektiv“ seien.³⁶ Es mag also zutreffend sein, dass die Vollzugsinstrumente des GlüStV 2021 an manchen Stellen „verbessert[...]“ wurden.³⁷ Dennoch bleibt eine ausreichende Effektivität gegenüber illegalen Angeboten bzw. Anbietern wohl auch weiterhin fraglich und stellt die GGL vor große Herausforderungen.

b) Zweitlotterien – Die Causa Lottoland

Ein konkretes Beispiel sind die Zweitlotterien im Internet³⁸ die insbesondere von dem privaten Anbieter Lottoland Limited angeboten werden. Der Spieler nimmt dabei nicht wie bei der staatlichen Lotterie direkt an der offiziellen Ziehung teil, sondern schließt vielmehr synthetische Wetten auf den Ausgang staatlicher Lottoziehungen ab. Nach Auffassung der Länder stellen solche Lotteriewetten bzw. Zweitlotterien keine Lotterien i. S. d. § 3 Abs. 3 S. 1 GlüStV

2021 dar und werden weiterhin als illegales Glücksspiel qualifiziert.³⁹ Da Lottoland mit Sitz in Malta aber über eine europäische Lizenz verfügt und sich damit u. a. auf die europäische Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) berufen kann, ist eine abschließende Bewertung der Legalität von über das Internet in Deutschland angebotenen Zweitlotterien wesentlich komplexer als die schlichte Verneinung durch die Gesetzgeber und bislang letztinstanzlich auch nicht geklärt⁴⁰. In der Literatur wird den „illegale[n]“ Zweitlotterien etwa von Häfner „aufgrund der ordnungsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten in Deutschland [dennoch] keine Zukunft“ prognostiziert.⁴¹

Begründete Zweifel an dieser Prognose bestehen jedoch, weil derzeit nicht ersichtlich ist, wie der wachsende und expandierende Anbieter Lottoland künftig vom deutschen Markt verdrängt werden kann. Zudem darf bezweifelt werden, ob sich das durch den GlüStV 2021 unangetastete Lotteriemonopol durch die wenig überzeugenden Erläuterungen⁴² mittel- bis langfristig aufrecht erhalten lässt.⁴³ So ist es nur schwer nachvollziehbar, wie Lotteriewetten aus suchtpreventiven Gesichtspunkten verboten bleiben, aber für Lotterien i. S. d. § 3 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2021 im Zusammenhang mit der Suchtbekämpfung erneut zahlreiche Ausnahmen staatvertraglich festgesetzt wurden.⁴⁴ Ferner verfügen Zweitlotterien und staatliche Lotterien in der Regel über die gleiche „potenzielle Ereignisfrequenz“⁴⁵, da ihnen das selbe Referenz-Ereignis (die staatliche Lottoziehung) zugrunde liegt. Dem ist, zumindest in der Causa Lottoland,

26 Ebenfalls kritisch Reeckmann, ZfWG 2020, 345, 349; Wulf, ZfWG 2020, 411, 414.

27 Vgl. § 27f Abs. 2 i. V. m. § 9a Abs. 3 u. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 GlüStV 2021.

28 Vgl. § 27f Abs. 2 i. V. m. § 9a Abs. 3 u. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021.

29 Steinmetz/Fiedler, ZfWG 2019, 456, 457, dabei von „Financial Blocking“ sprechend.

30 Hofmann, ZfWG 2021, 2, 3, mit Verweis auf Grisse, Internetangebotssperren, S. 16.

31 Hierzu etwa Koenig, ZfWG 2016, 2, 4, dabei auch mögliche Grundrechtseingriffe in Art. 12 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG aufzeigend.

32 Hierzu etwa Berberich/Koenig, ZfWG 2020, 200 ff.; siehe auch Hilf/Umbach, ZfWG 2020, 332, 338.

33 Kritisch etwa Hambach, K&R 2014, 570, 574 ff.; Koenig, ZfWG 2016, 2, 3 f.; ders./Jäger, ZfWG 2016, 286, 287 f.; Rock, ZfWG 2018, Beilage Heft 3 & 4, 20 ff.

34 Vgl. BGH, Urt. v. 26.11.2015 – IZR 174/14, NJW 2016 794, 799 f. Rn. 54 ff.

35 Hierzu Marberth-Kubicki, NJW 2009, 1792 ff.

36 BGH, Urt. v. 26.11.2015 – IZR 174/14, NJW 2016 794, 798 Rn. 46.

37 Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 24 f.

38 Ausführlich hierzu Gärtner, ZfWG 2022, 136 ff.; ders., Zweitlotterien, S. 118 ff.

39 Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 55.

40 Eine gegenläufige Ansicht könnte mit Verweis auf die Entscheidung des BVerwG, Beschl. v. 25.2.2015 – 8 B 36.14, ZfWG 2015, 227, 231, konstruiert werden, in der das Gericht „Wetten auf den Ausgang von Lotterien“ als Glücksspiel i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 GlüStV qualifiziert; eine Einordnung der Zweitlotterien als Lotterien i. S. d. § 3 Abs. 3 S. 3 GlüStV nimmt die Entscheidung jedoch nicht vor, siehe hierzu auch Gärtner, ZfWG 2022, 136, 136, mit Verweis auf ders., Zweitlotterien, S. 45 f.

41 So etwa Häfner, in Hamacher/Krings/Otto, Kommentar zum Glücksspielrecht, § 10 Rn. 21.

42 Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 28 ff.

43 Zu einer Gefährdung des Lotterieveranstaltungsmonopols bereits Ennuschat, ZfWG 2019, 2 ff.; Kluth, ZfWG 2020, 309 ff.; Brüning/Thomson, NVwZ 2021, 11, 14.

44 Vgl. etwa § 6c Abs. 9 S. 1, § 8 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2021.

45 Hierzu Woerlein, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 219 f.

entgegenzuhalten, dass der maltesische Anbieter derzeit nicht nur Wetten auf nationale, sondern auch auf internationale Lottoziehungen anbietet.⁴⁶ Dies macht die Annahme einer höheren Suchtgefahr von Lottoland durchaus vertretbar. Aufgrund dessen ist auch erkennbar, dass die GGL bereits sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen gegen Anbieter wie Lottoland einsetzt⁴⁷, allein der gewünschte Erfolg, den „Player vom Markt [zu] nehmen“⁴⁸ bleibt bislang aus.

c) Präventive statt repressive Legalisierung

Obwohl die GGL derzeit Unterstützung durch einen sich vollziehenden Wandel in der Rechtsprechung erhält, der illegale Glücksspielanbieter zur Rückzahlung verlorener Gelder an glücklose Spieler verurteilt⁴⁹, scheint ein Verbanen der illegalen Angebote auch weiterhin faktisch unmöglich. Selbst wenn die GGL durch die u. a. in § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 u. 5 GlüStV 2021 tatsächlich verbesserten aufsichtsrechtlichen Maßnahmen Teilerfolge erzielen kann, ist eine Erreichung des in § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 festgesetzten Zieles – der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken – offenkundig in weiter Ferne. Es ist erstaunlich, wie sehr die aktuelle Situation an das einstige Festhalten der Länder an einem Veranstaltungsmonopol für Sportwetten erinnert. Doch auch im Nachgang zum GlüStV 2008 stellten die damals – noch nicht einmal geduldeten – illegalen Wettanbieter den staatlichen Marktteilnehmer ODDSET innerhalb weniger Jahre in das wirtschaftliche Abseits.⁵⁰ Auch das sich ständig weiterentwickelnde und dadurch für den Spieler attraktiver werdende private Wettangebot entzog der staatlichen Offerte alsbald zahlreiche Konsumenten.

Zumindest die finanzielle Schlagkraft sowie die (gesellschafts)politische Verflechtung der staatlichen Lotterie scheint nach wie vor ungebrochen⁵¹ und ist derzeit Garant dafür, dass es zu einer freiwilligen Aufgabe des Lotteriemonopols vorerst nicht kommen wird⁵². Doch unter Einbeziehung des sich stetig erweiternden Angebotes von Lottoland und anderen privaten Anbietern von Zweitlotterien ist eine zunehmende Attraktivität des illegalen Angebotes gegenüber der gleichbleibenden staatlichen Lotterie kaum mehr zu leugnen.⁵³ Anstatt also, wie in den vergangenen 15 Jahren bei privaten Sportwettanbietern, zuzulassen, dass illegale bzw. geduldete Anbieter den Markt unter sich aufteilen und Tatsachen schaffen, die repressiv eingefangen werden müssen, erscheint eine präventive Auseinandersetzung der Länder mit einer möglichen Liberalisierung des Lotteriesektors bzw. eine Legalisierung von Wetten auf Zweitlotterien als sinnvoll.⁵⁴ Bei der vorliegenden Problematik sind mithin die Gesetzgeber gefragt, da die GGL zwar durchaus im Stande ist Etappensiege erzielen zu können, bei der ganzheitlichen Überwachung des weltweit zugänglichen Internets bleibt sie – verständlicherweise – aber chancenlos.

2. Limit- und Aktivitätsdatei, §§ 6c Abs. 4, 6h Abs. 2 GlüStV 2021

Ein weiteres aktuelles Problem, mit dem sich die GGL konfrontiert sieht, findet sich in der Umsetzung der staatsvertraglichen Vorgabe einer Limit- und Aktivitätsdatei.⁵⁵ Der Limitdatei kommt die Aufgabe zu, das anbieterübergreifende Einzahlungslimit von monatlich 1.000,- EUR zu überwachen. Mittels der Aktivitätsdatei soll das parallele Spiel

von Online-Glücksspielen verhindert werden. In der Praxis ergeben sich bei diesen beiden in Halle (Saale) verbleibenden Zentraldateien jedoch erhebliche praktische und (datenschutz)rechtliche Bedenken.

a) Fehlende Praxistauglichkeit und (datenschutz)rechtliche Bedenken

Zum einen gilt es festzuhalten, dass das in § 6c Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 festgesetzte monatliche Limit bislang weitgehend anbieterbezogen und gerade nicht anbieterübergreifend galt. Dies ist abermals dem nachgelagerten Aufbau der Anstalt sowie der entsprechenden Übergangsregelung in § 29 Abs. 9 Nr. 3 GlüStV 2021 geschuldet. Zum anderen ist bereits die Höhe des Limits seit der Entwurfsfassung des GlüStV 2021 heftig umstritten.⁵⁶ Wenig überzeugend nehmen die Länder an, dass mit einem generellen Höchstbetrag von 1.000,- EUR im Monat ein „Ausgleich zwischen der Schutzfunktion für die Spieler und der erforderlichen Kanalisierungswirkung“ geschaffen worden sei.⁵⁷ Mit dem allein für das Internet geltende und lange Zeit nur anbieterbezogene Limit wurden jedoch weder Anbieter noch Sucht- hilfverbände befriedigt. Zu dem Diskurs um die Höhe und Reichweite des Limits treten bzgl. der Datei selbst datenschutzrechtliche Herausforderungen hinzu, die die Verantwortlichen bislang nicht beseitigen konnten.⁵⁸ So werden u. a. nach § 6c Abs. 8 S. 1 GlüStV 2021 die dort genannten personenbezogenen Daten ein Jahr gespeichert, ohne dass

46 Vgl. <https://www.lottoland.com> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

47 Hierzu etwa Pressekonferenz vom 8.7.2022, <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/news/191-illegales-gluecksspiel-im-internet-neue-behoerde-geht-mit-laenderuebergreifend-gebundelten-kompetenzen-und-gestaerkten-vollzugsinstrumenten-gegen-anbieter-vor> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

48 *Schwanke*, Pressekonferenz vom 8.7.2022, <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/news/191-illegales-gluecksspiel-im-internet-neue-behoerde-geht-mit-laenderuebergreifend-gebundelten-kompetenzen-und-gestaerkten-vollzugsinstrumenten-gegen-anbieter-vor> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

49 So etwa LG Gießen, Urt. v. 21.1.2021 – 4 O 84/20, ZfWG 2021, 323 f. = BeckRS 2021, 7521; LG Meiningen, Versäumnisurt. v. 26.1.2021 – 2 O 616/20, BeckRS 2021, 26548; LG Paderborn, Urt. v. 8.7.2021 – 4 O 323/20, BeckRS 2021, 20723; LG Aachen, Urt. v. 13.7.2021 – 8 O 582/20, BeckRS 2021, 20002; LG Landshut, Endurt. v. 8.10.2021 – 75 O 1849/20, BeckRS 2021, 30708; LG Köln, Urt. v. 19.10.2021 – 16 O 614/20, BeckRS 2021, 32804; siehe hierzu auch *Rock*, ZfWG 2022, 118 ff., mit Verweis auf weitere unveröffentlichte Entscheidungen; einen Rückzahlungsanspruch verneinend dagegen LG Duisburg, 19.10.2016 – 3 O 373/14, BeckRS 2016, 140146; LG München I, Urt. v. 13.4.2021 – 8 O 16058/20, BeckRS 2021, 11488; AG Euskirchen, Urt. v. 31.5.2021 – 13 C 158/21, BeckRS 2021, 44725.

50 Vgl. hierzu etwa *Papier/Krönke*, Sportwetten und Verfassungsrecht, S. 20; *Dohm*, ZfWG 2010, 394, 395; *Peren/Clement*, ZfWG 2016, Beilage Heft 3, 1, 10.

51 Allein im Jahr 2020 konnten durch die 16 deutschen Lotteriegesellschaften 3,1 Mrd. Euro an die Landeshaushalte abgeführt werden, <http://www.lottodeutschland.de/Aktuelles/Meldungen?id=500> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

52 So auch *Deckers*, ZfWG 2021, 253, 253; *Woerlein*, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 440 f.

53 So kann bei vielen Anbietern von Zweitlotterien nicht nur auf die klassischen nationalen Ziehungen, sondern auch auf international populäre Ausspielungen gewettet werden. Zudem locken private Anbieter – ebenfalls im Gegensatz zu staatlichen Lotterien – Spieler vermehrt mit Freispielen, die einem überall im Internet begegnen.

54 So im Ergebnis auch *Gärtner*, ZfWG 2022, 136, 144.

55 Vgl. §§ 6c Abs. 4, 6h Abs. 2 GlüStV 2021.

56 Ausführlich hierzu *Woerlein*, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 364 ff. m. w. N.

57 Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 91.

58 Siehe hierzu etwa *Gersdorf*, ZfWG 2021, Beilage Heft 1, 17 ff.; *Woerlein*, ZD-Aktuell 2022 (Heft 9), 01179; *ders.*, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 398 ff.

hierfür ein ersichtlicher Grund erkennbar ist. Weiter werden durch die Limitdatei nicht nur die Daten der zumindest problematischen Spieler (unter 1 %), sondern auch die der übrigen Teilnehmer (etwa 99 %) gespeichert.⁵⁹ Ein tatsächlicher Nutzen zur Reduzierung des pathologischen Glücksspiels geht aus diesen Daten jedoch nicht hervor.⁶⁰

Diese Bedenken lassen sich vergleichbar auch auf die Aktivitätsdatei übertragen.⁶¹ Dieser kann zudem eine praxisferne Ausgestaltung attestiert werden. Als konkretes Beispiel sei die in § 6h Abs. 4 GlüStV 2021 festgesetzte Wartezeit von fünf Minuten bei einem Anbieterwechsel genannt. Hierbei droht die sich aufdrängende Gefahr, dass ein Spieler während der nicht unerheblichen Wartezeit in den illegalen Markt abwandert.⁶² Auch an ein mögliches „Ausfallrisiko“ der Datei und daraus resultierende Haftungsfragen sei einmal mehr erinnert.⁶³

b) Aufgabe oder marktadäquate Novellierung der Dateien

Allein aufgrund der angezeigten Bedenken erscheint es sinnvoll, Abstand von der Limit- und Aktivitätsdatei zu nehmen. Hinzu kommt, dass die Einführung bzw. flächendeckende Inbetriebnahme der Zentraldateien durch die Verantwortlichen zwar weiter vorangetrieben wird, allein die von den Vorgaben betroffenen (konzessionierten) privaten Anbieter geben sich damit nicht zufrieden und lassen unklare bzw. unverständliche Vorgaben des GlüStV ein weiteres Mal von den ohnehin schon überlasteten Verwaltungsgerichten klären. So sind allein am Verwaltungsgericht Darmstadt derzeit etwa 100 Klagen rechtshängig, die sich gegen staatsvertragliche Vorgaben – mitunter auch gegen die in Rede stehenden Normen – richten.⁶⁴ Dass das VG Darmstadt sämtliche dieser Klagen zu Lasten der privaten Anbieter entscheiden wird, darf dabei ernstlich bezweifelt werden. Sollten die Verantwortlichen dennoch nicht Abstand von den beiden Zentraldateien nehmen, wäre zumindest eine Novellierung von §§ 6c, 6h GlüStV 2021 notwendig, um ein Mindestmaß an Rechtssicherheit für Anbieter und Spieler zu gewährleisten.⁶⁵

3. Glücksspielrechtliche Einordnung der eSport-Wette

Die glücksspielrechtliche Einordnung von Wetten auf eSports-Events ist umstritten, da nach wie vor Uneinigkeit darüber besteht, ob eSport als Sport zu qualifizieren ist oder nicht.⁶⁶ Losgelöst von dieser Frage gewinnt der eSport ohne jeden Zweifel an (juristischer) Bedeutung. Bedingt durch die Corona-Pandemie hat zudem eine erkennbare Verlagerung der privaten Wettanbieter auf die auch ohne Zuschauer auskommenden eSport-Events stattgefunden.⁶⁷ Im Zusammenhang mit dem GlüStV 2021 wurde den Anbietern aber frühzeitig deutlich gemacht, dass ein Festhalten an den eSport-Wetten einer begehrten Sportwettkonzession im Wege steht.

a) Bisherige Einordnung des RP Darmstadt

Grund hierfür ist die gängige Praxis des Regierungspräsidiums (RP) Darmstadt, das gemäß § 27p Abs. 1 Nr. 3 GlüStV 2021 auch nach dem 1.7.2021 für die Dauer der Übergangszeit bis 31.12.2022 für die Erlaubniserteilung nach § 9a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV 2021 zuständig ist. Was die Bewertung der Wetten auf eSport-Events angeht, schloss sich das RP Darmstadt vollumfänglich der Auffassung des DOSB an, der bis heute an seiner umstrittenen und zurecht kritisierten Auffassung festhält und den eSport nicht als Sport i. S. d.

des § 3 AufnahmeO⁶⁸ qualifiziert.⁶⁹ Auf die damit einhergehende Deutungshoheit einer „demokratisch nicht legitimierte[n] Organisation“ wurde bereits zutreffend hingewiesen.⁷⁰ Es bleibt überdies vollkommen verständlich, weshalb das RP Darmstadt an dieser der Marktrealität zuwiderlaufenden Praxis auch nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 festgehalten hat. Zwar enthält der GlüStV 2021 „weder ein generelles Verbot noch eine ausdrückliche Erlaubnis für Wetten auf ‚E-Sport‘-Ereignisse“⁷¹, dennoch kann die zuständige Behörde im Rahmen des Erlaubnisverfahrens für Wetten nach § 21 Abs. 5 GlüStV 2021 generell auch eSport-Verbände anhören⁷². Während das RP Darmstadt von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht hat, steigt die Zahl der Kooperationen zwischen eSport-Clans und namhaften Wettanbietern auch hierzulande täglich an.

b) Gleichbehandlungsregelung und beratendes Gremium

Da zumindest diese Zuständigkeit des unbeirrbar RP Darmstadt zum 1.1.2023 auf die GGL übergehen wird, sei auf die Möglichkeit der Einsetzung eines beratenden Gremiums hingewiesen, das der GGL eine Art „White-List“ mit zulässigen Wetten auf eSport-Events erarbeitet. Bei der Besetzung des Gremiums sollten die Wissenschaft, (e)Sport-Verbände, Publisher und vergleichbare Branchenakteure ausreichend Berücksichtigung finden. Neben dieser durch die GGL selbst realisierbaren Möglichkeit besteht zudem ein Interesse daran, eSport-Wetten auch staatsvertraglich zu regulieren. Um die zur Einordnung des eSports vertretenen diametralen Positionen zu einen, könnte auf eine – § 90a BGB als Vorbild dienende – Gleichbehandlungsregelung von Sportwetten und Wetten auf eSport-Events zurückgegriffen werden. eSport-Events wären danach gerade keine Sportereignisse i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 5 GlüStV 2021, auf sie

59 Vgl. BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2019, S. 86.

60 Ebenfalls kritisch *Kugelman/Heidenreich*, ZfWG 2021, 7, 10; *Gersdorf*, ZfWG 2021, Beilage Heft 1, 17, 28.

61 Zu den datenschutzrechtlichen Bedenken der Aktivitätsdatei *Gersdorf*, ZfWG 2021, Beilage Heft 1, 17, 31 f.

62 Kritisch hierzu etwa *Quermann*, Stellungnahme zum E-GlüStV 2021, Vorlage 17/3090 des Landtages Nordrhein-Westfalen, S. 199; *Haijer*, Stellungnahme zum E-GlüStV 2021, Vorlage 17/3090 des Landtages Nordrhein-Westfalen, S. 270.

63 Bereits auf ein solches Risiko hinweisend *Dahms/Andric*, Stellungnahme zum E-GlüStV 2021, Vorlage 17/3090 des Landtages Nordrhein-Westfalen, S. 212; *Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien*, Stellungnahme zum E-GlüStV 2021, Vorlage 17/3090 des Landtages Nordrhein-Westfalen, S. 247.

64 Vgl. <https://www.gamesundbusiness.de/sportwetten-viele-anbieter-klagen> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

65 Zu möglichen Novellierungsansätzen *Woerlein*, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 370, 400 ff.

66 Für eine Einordnung des eSports als Sport etwa *Holzhausen/Bagger/Schenk*, SpuRt 2016, 94, 98; *Rapani/Kotanko/Sallegger*, ZfWG 2020, 13, 19; in diese Richtung auch *Frey/Pommer*, MMR 2018, Beilage Heft 8, 7, 12; *Bagger v. Grafenstein*, MMR 2018, Beilage Heft 8, 20 ff.; *Schippel*, ZfWG 2019, 127, 128 ff.; gegen eine Einordnung als Sport der DOSB, <https://www.dosb.de/ueber-uns/esport> (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

67 So auch *Kubiciel*, ZfWG 2021, 123, 123; *Maties/Nothelfer*, ZfWG 2021, 128, 134; *Hilff/Umbach*, ZfWG 2021, 247, 249.

68 Aufnahmeordnung des DOSB, abrufbar unter https://cdn.dosb.de/user_upload/www.dosb.de/uber_uns/Satzungen_und_Ordnungen/aktuel_L_Aufnahmeordnung_2018_.pdf (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

69 Vgl. *Borggreffe* u. a., Stellungnahme zum eSport (16.9.2019), abrufbar unter https://cdn.dosb.de/UEber_uns/eSport/Stellungnahme-zum-eSport.pdf, S. 2 (zuletzt eingesehen am 30.9.2022).

70 So *Brüggemann*, ZfWG 2020, 204, 205.

71 Erläuterungen zum GlüStV 2021, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 17/3443, S. 51.

72 Ausführlich hierzu *Woerlein*, SpPrax 2021, 206 ff.

wären jedoch die für Sportwetten geltenden Regelungen entsprechend anzuwenden, sofern die Länder nicht etwas anderes bestimmen.⁷³

IV. Zusammenfassendes Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der anhaltende Versuch der Länder, das Internet zu regulieren, nach wie vor zum Scheitern verurteilt ist und die GGL hierbei – trotz eventueller Etappensiege durch vermeintlich gestärkte Eingriffsmöglichkeiten – an ihre Grenzen stoßen wird. Um wenigstens etwas aus der in weiten Teilen missglückten Vergangenheit der nationalen Glücksspielregulierung zu lernen, erscheint es sinnvoll, dass sich die Länder zeitnah mit möglichen Konzepten zur Legalisierung von Zweitlotterien auseinandersetzen.

Ebenfalls gefordert sind die Gesetzgeber hinsichtlich der Limit- und Aktivitätsdatei, vgl. §§ 6c Abs. 4, 6h Abs. 2 GlüStV 2021. Sofern die Verantwortlichen tatsächlich an den Zentraldateien – trotz der nicht nur hier angezeigten Bedenken – festhalten wollen, wäre eine marktadäquate und mit dem Datenschutz vereinbare Novellierung ein unausweichlicher Schritt. Gleichzeitig hätte dies bereits die zweite Novellierung des GlüStV 2021 innerhalb kürzester Zeit zur Folge. Deshalb drängt sich der Verdacht auf, dass die Länder einmal mehr erst durch die (letztinstanzliche) Rechtsprechung auf diese Notwendigkeit aufmerksam gemacht werden müssen.

Bei all den aufgezeigten Grenzen bieten sich der GGL etwa bei der rechtlichen Einordnung von eSport-Wetten aber auch Chancen, gegenwärtigen Entwicklungen des Glücksspielmarktes ausreichend Rechnung zu tragen. Neben der hier aufgegriffenen Gleichbehandlungsregelung sollte die zeitnahe Einsetzung eines Gremiums forciert werden, das zumindest von einer branchenlegitimierten Deutungshoheit Gebrauch machen könnte, um ein marktadäquates Verständnis von eSport innerhalb der GGL zu festigen. Der nationale eSport ist aus gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht mittlerweile viel zu wichtig, um ihn weiterhin unreguliert sich selbst zu überlassen.

Summary

On the legal basis of the State Treaty on Gaming 2021, the Joint Gaming Authority of the Federal States was established on July 1, 2021, and has been under construction ever since. The aim of this article is to show which opportunities are associated with this realignment of licensing and supervisory law and when it reaches its limits. This will be demonstrated by means of current challenges such as secondary lotteries, the central files remaining in Halle (Saale) and betting on eSport events.

⁷³ So der Novellierungsvorschlag nach Woerlein, Die rechtliche Zukunft der Online-Sportwette, S. 91, als Einschub nach § 3 Abs. 1 S. 5 GlüStV 2021.

RA Dr. Nik Sarafı, Frankfurt am Main*

Der problematische Umgang mit Präjudizien im Glücksspielrecht

In den zivilrechtlichen Spielerklagen tritt zunehmend hervor, was in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Untersagungsverfügungen gegen Online-Casinos schon seit Jahren beobachtbar ist: Anstatt eine eigene Argumentation vorzunehmen, verweisen die Gerichte auf Präjudizien. Diese argumentationstheoretisch höchst zweifelhafte Praxis ist auch unionsrechtlich nicht haltbar, weil die Gerichte so blind Präjudizienketten produzieren und ihrer Verpflichtung zur eigenständigen Prüfung nicht nachkommen.

I. Einleitung: Die Bedeutung von Präjudizienverweisen in der glücksspielrechtlichen Entscheidungspraxis

Auch im Glücksspielrecht spielen Präjudizien in der richterlichen Entscheidungspraxis eine große Rolle. Prinzipiell steht einem Präjudizienverweis in der juristischen Argumentation nichts entgegen, da dies ein wirksames und angesichts der Überlastung der Gerichte wohl auch unverzichtbares Mittel ist, um effizientes Arbeiten an den Gerichten und Effektivität zu fördern. Problematisch wird der Präjudizienverweis aber dort, wo er unbedacht erfolgt: Wenn die Gerichte den Präjudizienverweis nutzen, um sich ihrer eigenen Prüfpflicht zu entziehen. Gerade dies

lässt sich bei glücksspielrechtlichen Entscheidungen beobachten.

II. Die grundsätzliche Zulässigkeit und das argumentationstheoretische Problem von Präjudizienverweisen

Aus der Perspektive eines entscheidenden Richters oder eines beratenden Rechtsanwalts sind Präjudizien sind zunächst nichts anderes als alle vorangegangenen gerichtlichen Entscheidungen, auf welche im Rahmen der juristischen Argumentation rekurriert wird.¹ Auch Entscheidungen aus fremden Rechtsordnungen, welche rechtsvergleichend herangezogen werden können, können als Präjudizien in der Argumentation verwertet werden.² Der Gedanke der Argumentation mit Präjudizien bzw. des Präjudizienbezugs in der juristischen Argumentation beruht darauf, dass aufgrund der Vielzahl der zu entscheidenden Fälle und der Ähnlichkeit der Lebenssituationen

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

¹ Vgl. Lundemark, Umgang mit dem Präjudizienrecht, JuS 2000, 546.

² Zum Präjudizienbezug ausländischer Normsysteme siehe Coendet, in: Rechtsvergleichende Argumentation: Phänomenologie der Veränderung im rechtlichen Diskurs, 2012.