



---

## Sachstand

---

### **Zur Erlaubnis von Sportwetten und Pferderennwetten** Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags 2021

**Zur Erlaubnis von Sportwetten und Pferderennenwetten**

Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 006/23  
Abschluss der Arbeit: 23.01.2023  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

|           |   |          |
|-----------|---|----------|
| <b>1.</b> | <b>Einleitung</b>                               | <b>4</b> |
| <b>2.</b> | <b>Landesrechtliche Glücksspielsektoren</b>     | <b>5</b> |
| 2.1.      | Allgemeine Regelungen                           | 5        |
| 2.2.      | Regulierung von Sportwetten                     | 6        |
| <b>3.</b> | <b>Besondere Regelungen zu Pferderennwetten</b> | <b>7</b> |

## 1. Einleitung

Der Glücksspielmarkt in Deutschland ist sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene umfassend geregelt. Die Materie des Glücksspielrechts ist dabei durch eine duale Kompetenzordnung geprägt. Danach liegt die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Lotterie-, Sportwetten- und Spielbankensektors bei den Ländern. Dies leitet sich aus Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)<sup>1</sup> ab, da die Regulierung dieser Bereiche nach allgemeiner Auffassung der Abwehr glücksspieltypischer Gefahren dient und somit dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist.<sup>2</sup> Die den Ländern zugeordneten Bereiche sind traditionell in der Hand des Staates monopolisiert und dem Wettbewerb entzogen.<sup>3</sup> Dem Bund obliegt dagegen, unter Verweis auf den Kompetenztitel für das Recht der Wirtschaft i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die Rechtsetzung auf dem Gebiet des gewerblichen (Automaten-)Spielwesens sowie des Pferdewettensektors. Hier betrifft der regulative Zweck überwiegend die Gewerbefreiheit.<sup>4</sup> Sektorenübergreifende Fragen, wie beispielsweise strafrechtliche Normen, die das Glücksspiel betreffen, liegen ebenso in der Kompetenz des Bundes.

Diese Zweiteilung der Kompetenzordnung wurde im Laufe der Zeit aufgeweicht. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde etwa das Recht der Spielhallen der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers zugewiesen, wovon die Landesgesetzgeber durchgängig Gebrauch gemacht haben.<sup>5</sup> Die den Bundesländern obliegende Materie ist weitgehend in dem zwischen den Bundesländern abgeschlossenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) geregelt, welcher 2021 novelliert wurde und in der Fassung des dritten Glücksspieländerungsvertrags zum 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist.<sup>6</sup> Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über das Glücksspielrecht nach dem GlüStV (unter 2.1.) und legen einen besonderen Fokus auf das Recht der Sportwetten (unter 2.2.). Von den Sportwetten getrennt sind die besonderen Vorschriften zu Pferdewettrennen zu betrachten (unter 3.).

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478), in englischer und deutscher Sprache verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

2 Wormit, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung, NVwZ 2017, 281.

3 Ennuschat, in: BeckOK GewO, 57. Ed., § 33h Rn. 1 (Juni 2022).

4 Wormit, Grundstrukturen und aktuelle Entwicklungslinien der deutschen Glücksspielregulierung, NVwZ 2017, 281 (281).

5 Ennuschat, in: BeckOK GewO, 57. Ed., § 33h Rn. 1 (Juni 2022).

6 Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 29.10.2020, abrufbar in der Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank, unter: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-Gl%C3%BCStVtrBE2021pP4>

## 2. Landesrechtliche Glücksspielsektoren

Der Staatsvertrag betrifft die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen, § 2 Abs. 1 GlüStV. Ziele sind dabei die Suchtbekämpfung, die Schaffung eines geordneten Glücksspielangebots, der Jugend- und Spielerschutz, die Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität und der Schutz der Integrität des Sports (§ 1 Nr. 1-5 GlüStV).

Der GlüStV regelt verschiedene Glücksspielsektoren, darunter die Lotterien mit planmäßigem Jackpot (§ 22 GlüStV), Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial (§§ 12 ff. GlüStV), Spielhallen (§§ 24-26 GlüStV), Spielbanken (§ 20 GlüStV), Sportwetten (§ 21 GlüStV) sowie, neu aufgenommen im Jahr 2021, die Veranstaltung virtueller Automatenspiele (§ 22a GlüStV), zudem das Angebot einzelner Varianten des Online-Pokerspiels (§ 22b GlüStV) und die Durchführung von Online-Casinospielen (§ 22c GlüStV).

### 2.1. Allgemeine Regelungen

Für die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf es grundsätzlich einer **Erlaubnis der zuständigen Behörde** des jeweiligen Landes (§ 4 Abs. 1 GlüStV). Nach § 4 Abs. 2 GlüStV ist die Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen, wenn das Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen in § 1 normierten Ziele des Staatsvertrages zuwiderläuft. Für die Erteilung im Einzelfall sind zudem die Ausführungsgesetze des jeweiligen Bundeslands maßgeblich.<sup>7</sup>

Der **Glücksspielaufsicht** obliegt die Aufgabe, die Erfüllung der nach dem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben (§ 1 Abs. 1 Satz 1 GlüStV). Die Anordnungen werden im Einzelfall durch die entweder für alle **Länder zuständige oder die in dem jeweiligen Land zuständigen Behörden** erlassen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GlüStV). Zudem regelt § 9 Abs. 1 Satz 3 GlüStV allgemeine **Befugnisse der Behörde**, wie Auskunftsverlangen, das Betreten von Geschäftsräumen oder die Untersagung von Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele. Die Liste der in der Norm bezeichneten Befugnisse ist nicht abschließend.

Die **Erlaubnis** zur Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele wird grundsätzlich durch die **jeweilige Aufsichtsbehörde für das Gebiet eines Landes** erteilt, § 9 Abs. 4 GlüStV.

Daneben bestehen besondere Zuständigkeiten für die Erlaubniserteilung im **ländereinheitlichen Verfahren** nach § 9a GlüStV. Die Erlaubnis für die dort abschließend bestimmten Sektoren wird durch die **einheitlich zuständige Behörde mit Wirkung für alle Länder** erteilt. Dazu gehören auch Erlaubnisse für die Vermittlung von Sportwetten im Internet sowie die Veranstaltung von Sportwetten (vgl. § 9a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV). Bis zum 31. Dezember 2022 war die Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes Baden-Württemberg für den Bereich der Sportwetten zuständig (vgl. die Übergangsregelung § 27p Abs. 1 Nr. 2 GlüStV). Mit dem dritten Glücksspieländerungsvertrag wurde jedoch die **Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder** geschaffen (vgl. § 27a GlüStV).

---

<sup>7</sup> Vgl. § 7 des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 des Landes Berlin in der Fassung vom 20.07.2012, das als zusätzlichen Versagungsgrund das Fehlen eines Sozialkonzepts nach § 6 GlüStV normiert.

Diese wird als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet tätig (§ 27e Abs. 1 GlüStV) und ist für die Erteilung der Erlaubnisse nach § 9a Abs. 1 GlüStV zuständig. Ab Erlaubniserteilung übt sie dann auch die Aufgaben der Spielaufsicht nach § 9 Abs. 1 GlüStV gegenüber den Erlaubnisnehmern aus (§ 9a Abs. 2 GlüStV).

In materieller Hinsicht wurde durch die Neuerung des GlüStV das regulierte Online-Glücksspiel freigegeben. Die bis dahin bestehenden Verbote von virtuellem Automatenpiel, Online-Poker und Online-Casinospielen wurde aufgehoben. Hintergrund dessen ist die Bekämpfung des Schwarzmarktes im Internet durch die Schaffung eines erlaubten und geordneten Marktes.<sup>8</sup>

Zum Zwecke der Suchtprävention und Suchtbekämpfung sowie dem Schutz der Spieler vor übermäßigen Ausgaben für Glücksspiele enthält der GlüStV zudem verschiedene Vorgaben für die Veranstaltung und Vermittlung der Glücksspieler. Dazu gehört beispielsweise ein anbieter- und spielformübergreifendes Spielersperrsystem gemäß §§ 8, 8 a, 8 b, 8 c und 8d GlüStV.

## 2.2. Regulierung von Sportwetten

Durch den 3. Glücksspieländerungsvertrag wurde auch im Bereich der Sportwetten eine Ausweitung der zulässigen Wetten vorgesehen. Auch privaten Anbietern kann eine Erlaubnis erteilt werden, weil kein staatliches Monopol mehr besteht.<sup>9</sup>

Erlaubnisfähig sind Ergebniswetten, das heißt Kombinationswetten oder Einzelwetten, die auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitte von Sportereignissen wetten, sowie Ereigniswetten, die sich auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses oder auf eine Kombination solcher Vorgänge beziehen (§ 21 Abs. 1 GlüStV). Sportwetten auf Ereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige oder Amateure beteiligt sind, sind unzulässig, es sei denn, es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse (vgl. § 21 Abs. 2 Satz 2 und 3 GlüStV). Ebenso unzulässig sind Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden (§ 21 Abs. 2 Satz 4 GlüStV).

Die Veranstaltung, Vermittlung und der Eigenvertrieb von Sportwetten muss in organisatorischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und personeller Hinsicht von der Veranstaltung oder Organisation der Sportereignisse und dem Betrieb der Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden, getrennt sein (vgl. § 21 Abs. 3 Satz 1 GlüStV).

Wie die übrigen Formen des öffentlichen Glücksspiels dürfen Sportwetten nur angeboten werden, wenn sie **nach Art und Zuschnitt** von der zuständigen Behörde **erlaubt** worden sind. Die Erteilung der Erlaubnis erfolgt **auf Antrag** (§ 21 Abs. 5 GlüStV). Zuständig für die Erlaubniserteilung ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (vgl. § 27f Abs. 1 in Verbindung mit § 9a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV). Das **Erlaubnisverfahren** für die **Veranstaltung von Sportwetten sowie die Vermittlung solcher im Internet** ist in § 4b GlüStV näher bestimmt. Der Antrag auf Erlaubnis

---

8 Siehe dazu: Pagenkopf, Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Das Tor ist weit geöffnet, NJW 2021, 2152 (2152 f.).

9 Hohmann/Schreiner, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage 2022, § 284 StGB, Rn. 50.

muss die zur Prüfung der Voraussetzungen des § 4a Abs. 1 GlüStV erforderlich Angaben, Auskünfte, Nachweise und Unterlagen enthalten.

Für die Erteilung der Erlaubnis müssen zunächst die allgemeinen **Voraussetzungen des § 4 GlüStV** vorliegen und es dürfen **keine Versagungsgründe** nach § 4 Abs. 2 GlüStV bestehen. Zu den Voraussetzungen gehören beispielsweise die Gewährleistung des Ausschlusses minderjähriger oder gesperrter Spieler und der Ausschluss besonderer Suchtanreize durch schnelle Wiederholung. **Besondere Voraussetzungen für die Veranstaltung von Sportwetten** ergeben sich zudem aus § 4a GlüStV. Bei diesen Voraussetzungen handelt es sich um Aspekte, die die erweiterte Zuverlässigkeit, die Leistungsfähigkeit sowie Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels nachweisen sollen. Beispiele sind die Offenlegung der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse beim Antragsteller sowie das Vorliegen hinreichender Eigenmittel für eine dauerhafte Geschäftsfähigkeit.

§ 21 Abs. 7 GlüStV bestimmt, dass für eine **Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten im Internet** die zusätzlichen Voraussetzungen des § 4a Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a, b und d, Nr. 2 Buchstabe a und c sowie Nr. 3 Buchstabe b bis e vorliegen müssen.

### 3. Besondere Regelungen zu Pferderennwetten

Zu den bundesrechtlich geregelten Sektoren gehören unter anderem die Pferderennwetten. Letztere sind damit aus dem übrigen Sportwettensektor herausgelöst. Regelungen hierzu finden sich im Rennwett- und Lotteriegengesetz (RennwLottG)<sup>10</sup>, welches gewerberechtliche und steuerrechtliche Regelungen zu Pferderennwetten enthält.

Die **Erlaubnis zum Abschluss und zur Vermittlung von Rennwetten** darf nur Betreibern von sog. Totalisatoren<sup>11</sup> und Buchmachern erteilt werden (§ 1 RennwLottG). Die Erteilung erfolgt durch die nach Landesrecht zuständige Behörde.

Die Voraussetzungen für die Erlaubnis zum **Betrieb eines Totalisators** bestimmen sich nach § 2 der Verordnung zur Durchführung des Rennwett- und Lotteriegengesetzes (Rennwett- und Lotteriegengesetz-Durchführungsverordnung - RennwLottDV)<sup>12</sup>. Ein solcher darf grundsätzlich nur von einem Renn- oder Pferdezuchtverein betrieben werden. Die Erlaubnis ist auf Antrag für jeden Verein gesondert und nur bezogen auf bestimmte Rennbahnen zu erteilen. Eine Voraussetzung ist

---

10 Rennwett- und Lotteriegengesetz vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2065), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 752), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottg\\_2021/BJNR206510021.html](https://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottg_2021/BJNR206510021.html).

11 Der Totalisator ist ein Verfahren mit welchem im Vorfeld des Pferderennens aus allen platzierten Wetteinsätzen kontinuierlich bis zum Rennstart die jeweiligen Gewinnquoten ermittelt und nach Rennende die ordnungsgemäße Gewinnausschüttung abgewickelt wird. Vgl. Service-Portal Berlin, Glücksspiel - Erlaubnis als Wettveranstalter (Totalisator) beantragen, abrufbar unter: <https://service.berlin.de/dienstleistung/329911/>.

12 Rennwett- und Lotteriegengesetz-Durchführungsverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 611-14-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 10.11.2021 (BGBl. I S. 4900), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottgabest/BJNR703510922.html>.

---

insbesondere, dass sich aus der Vereinssatzung ergibt, dass der **ausschließliche Zweck** des Vereins die **Förderung der Landespferdezucht unter anderem durch Veranstaltung von Leistungsprüfungen für Pferde** ist. Die Vorstandsmitglieder und sonstigen leitenden Persönlichkeiten des Vereins müssen die Sicherheit bieten, dass der Zweck des Vereins verwirklicht wird (§ 2 Abs. 3 RennwLottDV). Der Verein muss sich zudem verpflichten, den Buchmachern, denen die Erlaubnis für den Abschluss oder die Vermittlung von Wetten auf der Rennbahn des Vereins erteilt ist, die Ausübung ihres Gewerbes an den Renntagen auf der Rennbahn gegen Entrichtung eines Standgeldes zu gestatten (§ 2 Abs. 6 RennwLottDV).

Wer als sog. **Buchmacher** gewerbsmäßig Wetten bei öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde abschließen oder vermitteln will, bedarf ebenfalls einer Erlaubnis nach § 3 RennwLottG. Dieser muss beispielsweise den Nachweis erbringen, dass er seiner Person nach die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bietet und die zur Ausübung des Buchmachergewerbes erforderliche kaufmännische Befähigung besitzt.

Die RennwLottDV enthält darüber hinaus Regelungen zum Abschluss der Wette (§§ 7-10), sowie Vorschriften zur Rennwettsteuer (§§ 11-14) und zur Sportwettensteuer (§§ 15-21).

Ergänzt werden die bundesrechtlichen Regelungen durch landesrechtliche Normen, insbesondere § 27 GlüStV. Hinsichtlich stationärer Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten verweist Abs. 1 der Norm auf die Voraussetzungen der Erlaubniserteilung nach dem RennwLottG. Daneben sind die allgemeinen Bestimmungen des § 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GlüStV anwendbar. Für das **Veranstalten und Vermitteln der erlaubten Pferdewetten im Internet** sind zudem § 27 Abs. 2 bis 4 GlüStV zu beachten, die für diesen Fall besondere Voraussetzungen bestimmen.

\*\*\*