



Sachstand

Zur Erlaubnis von Online-Sportwetten Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Zur Erlaubnis von Online-Sportwetten

Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags 2021

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 028/23
Abschluss der Arbeit: 06.03.2023
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

1.	Einleitung	4
2.	Landesrechtliche Glücksspielsektoren	4
2.1.	Allgemeine Regelungen	5
2.2.	Regulierung von Sportwetten und deren Vermittlung im Internet	6

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)¹ ab, da die Regulierung dieser Bereiche nach allgemeiner Auffassung der Abwehr glücksspieltypischer Gefahren dient und somit dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist.² Die den Ländern zugeordneten Bereiche sind traditionell in der Hand des Staates monopolisiert und dem Wettbewerb entzogen.³ Dem Bund obliegt dagegen, unter Verweis auf den Kompetenztitel für das Recht der Wirtschaft im Sinne von 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.⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.).

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 ge-

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>

ordneten 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 Automaten Spiele (§ 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 Bundeslandes maßgeblich.⁷

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). 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

⁷ 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.

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 Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospielen wurde aufgehoben. Hintergrund dessen ist die Bekämpfung des Schwarzmarktes im Internet durch die Schaffung eines erlaubten und geordneten Marktes.⁸

Zum Zwecke der Suchtprävention und Suchtbekämpfung sowie zum 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, 8a, 8b, 8c und 8d GlüStV.

2.2. Regulierung von Sportwetten und deren Vermittlung im Internet

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.⁹

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 müssen 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** ist in § 4b GlüStV näher bestimmt. Der Antrag auf Erlaubnis muss die zur Prüfung der Voraussetzungen des § 4a Abs. 1 GlüStV erforderlichen Angaben, Auskünfte, Nachweise und Unterlagen enthalten. Nach § 4c GlüStV

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.

erteilt die zuständige Behörde die Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker oder virtuellen Automatenspielen schriftlich **mit Wirkung für alle Länder**.

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.

Nach § 4a GlüStV, der die **besonderen Erlaubnisvoraussetzungen** für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele festlegt, darf eine Erlaubnis für deren Veranstaltung nur erteilt werden, wenn die dort näher ausgeführten Kriterien der **erweiterten Zuverlässigkeit**, der **Leistungsfähigkeit** des Antragsstellers und der **Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels** erfüllt sind. 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 eine **Erlaubnis zur Vermittlung von Sportwetten im Internet** nur unter den 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 erteilt werden darf. Diese enthalten die Kriterien der erweiterten Zuverlässigkeit, der Leistungsfähigkeit des Antragsstellers und der Transparenz und Sicherheit des Glücksspiels, die sich nicht auf die Durchführung des Spiels an sich beziehen.
