

# Praxishandbuch Glücksspielrecht in Deutschland

Rechtliche Grundlagen – Glücksspielarten –  
Genehmigungsverfahren

Herausgegeben von

**Mirko Benesch**

Rechtsanwalt, Mediator

**Marcus Röhl**

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bearbeitet von

Mirko Benesch; Dr. iur. Michael Engelhardt;  
Dr. iur. Roland Hoffmann, LL.M.; Dr. iur. Gabriel Jakob;  
Karsten Königstein; Vanessa Marrone; Carmen Neher;  
Florian Riess; Marcus Röhl; Manuel Thiele

# Vorwort

Lange war das Glücksspielrecht in Deutschland für Juristen eine eher unbedeutende Randmaterie. Dies änderte sich spätestens als zum 1.7.2012 der erste Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV 2012) in Kraft trat. Vorangegangen waren verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts (insbesondere das Grundsatzurteil zu Sportwetten im Jahre 2006) und des EuGH zum Staatsmonopol für Lotterien und Sportwetten bzw. zur fraglichen (Un-)Vereinbarkeit des GlüStV 2008 mit europäischem Recht. Zwar stimme der GlüStV 2012 in weiten Teilen mit dem GlüStV 2008 überein, jedoch enthielt er auch etliche für die Glücksspielbranche brisante Neuerungen.

Zentrale Neuerungen waren u. a. die Liberalisierung des Sportwettenmarktes mit der sogenannten 7-jährigen „Experimentierklausel“ sowie eine drastische neue Regulierung des Automatenspiels, durch u. a. die Einführung von Abstandsvorschriften sowie das Verbot von Mehrfachspielhallen in einem Gebäudekomplex.

Die im GlüStV 2012 genannten gleichrangigen Ziele sollten dabei bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielangeboten schaffen und primär der Bekämpfung von Suchtgefahren dienen.

Sportwettunternehmen hatten 2012 zunächst noch die Hoffnung auf eine baldige Konzessionsvergabe und damit einen rechtssicheren zukünftigen Betrieb. Diese Hoffnung wurde aber schon bald enttäuscht, da es zu der beabsichtigten Erprobung eines Erlaubnissystems für bis zu 20 Sportwettveranstalter unter dem GlüStV 2012 nicht kam. Zu mangelhaft war die Ausgestaltung im GlüStV 2012 und das hierauf basierende Genehmigungsverfahren des Bundeslandes Hessen. Erst nach weiteren Anpassungen des GlüStV im Jahre 2019 konnte im Jahre 2020, und damit nach acht Jahren, die ersten Erlaubnisse erteilt werden, welche auch Bestand hatten.

Ähnlich chaotisch verlief auch die Umsetzung des GlüStV 2012 für die Betreiber von Spielhallen. Schnell nach dem Inkrafttreten war klar, dass dieser Glücksspielstaatsvertrag und seine konkrete Umsetzung durch die jeweiligen Bundesländer dramatische Auswirkungen auf die Automatenbranche hatte. Bisher unbefristete Erlaubnisse, auf deren Basis viele Betreiber jahrzehntelang ihre Spielhallen betrieben, endeten nun weitgehend kollektiv am 30.6.2017, für einige sogar bereits zum 30.6.2013. Spielhallenbetreiber mussten nun Sozialkonzepte erstellen, Mitarbeiter schulen und neue Erlaubnisse beantragen ohne dass in vielen Bundesländern die rechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert waren. Neben unzureichenden Präzisierungen im Glücksspielstaatsvertrag selbst, fehlten oft hinreichende Ausführungsbestimmungen bzw. Ländergesetze, um den Betreibern klare rechtliche Handlungsabläufe vorzugeben.

Eine kollektive Unsicherheit machte sich in der Spielhallenbranche breit, welche sich mit einem Heranrücken des 30.6.2017 stetig steigerte. Man hatte als Betreiber diesen Stichtag jahrelang im Auge, jedoch wussten weder die beteiligten Juristen, noch die zuständigen Behörden was danach kommen wird. Wird man wieder eine Erlaubnis erhalten? Kommt man mit der Geltendmachung eines Härtefalls durch?

Wenn ja für wie lange? Wie werden die bei einer Abstandsproblematik zwischen zwei Spielhallen notwendigen Auswahlverfahren durchgeführt? Etc. Die Fragen waren vielfältig und niemand konnte sichere Antworten geben, am wenigsten die für die neuen Erlaubnisse zuständigen Behörden. Mangelnde und oft unpräzise gesetzliche Vorgaben wurden in der Folgezeit durch eine Flut an teils divergierenden Urteilen ersetzt, sodass sich außer ausgewiesenen Fachleuten im Glücksspielrecht kaum noch Betreiber, Behörden oder auch Juristen in dieser Materie zurechtfinden.

Rückblickend kann man festhalten, dass der Glücksspielstaatsvertrag 2012 es in wesentlichen Teilen nicht schaffte, die von ihm selbst proklamierten Ziele umzusetzen. Weder das Totalverbot von Glücksspielen im Internet schaffte eine Austrocknung des Schwarzmarktes, noch die schwerlich umsetzbaren Regeln zu Sportwetten. Auch eine Vereinheitlichung des Glücksspielrechts war jedenfalls im Bereich des Automatenspiels nicht erreicht worden.

Entsprechend groß war die Hoffnung, dass man beim Glücksspielstaatsvertrag 2021 aus den bisherigen Versäumnissen und Fehlern der Vergangenheit gelernt hat. Ein neuer Glücksspielstaatsvertrag war 2021 bereits aufgrund der Befristung des bisherigen Staatsvertrages mit Ablauf des 30.6.2021 zwingend notwendig.

Der GlüStV 2021 führte insbesondere Neuerungen in den Bereichen des Sperrsystems (OASIS), Regulierung (und damit die erstmalige Erlaubnisfähigkeit) von Online-Casinos, Online-Poker und virtuellem Automatenspiel, Zulassung von Live-Sportwetten in begrenztem Umfang und Errichtung einer zentralen Vollzugsbehörde in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Online-Bereich ein. Der Sinneswandel betreffend die Zulassung von Online-Angeboten ist der, eigentlich selbstverständlichen, Erkenntnis geschuldet, dass bei einer extrem restriktiven Regulierung das Ausweichen der Spieler in den Schwarzmarkt die logische Folge ist. Warum diese Erkenntnis nicht auch auf den Bereich der Spielhallen Anwendung gefunden hat, ist letztlich unverständlich. Auch hier ergibt sich aufgrund einer immer stärkeren Regulierung und Zurückdrängung des, an sich sehr gut kontrollierbaren stationären Marktes, eine starke Abwanderung der Spieler in den (illegalen) Online-Markt oder auch in illegale stationäre Ausformungen wie den sogenannten „Fun-Games“, „Café-“ und „Hinterhofcasinos“.

Das Glücksspielrecht ist somit spätestens seit 2012 geprägt durch unzählige Gerichtsurteile, welche letztendlich das rechtliche zulässige Verfahren bzw. Vorgehen bestimmen. Dies macht es aber für Betreiber und auch Juristen so unglaublich schwer sich in diesem Dschungel an Urteilen, unterschiedlichsten landesrechtlichen Umsetzungen und (ministerialen) Hinweisen zurechtzufinden.

Die Herausgeber wollten daher kein klassisches Lehrbuch schaffen, sondern ausdrücklich ein „Praxishandbuch“, welches sich an der juristischen Realität in der Praxis ausrichtet, von Praktikern geschrieben wurde und auch für den juristischen Laien lesbar ist. Die Kanzlei der Herausgeber hat seit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 tausende (Antrags-)Verfahren in verschiedenen Glücksspielformen geführt. Gleichfalls wirkten die Herausgeber mit ihrer Kanzlei in einer Vielzahl unterschiedlichster Verfahren in allen Instanzenebenen der Verwaltungsgerichtsbar-

keit, wie auch durch Verfassungsbeschwerdeverfahren auf die aktuelle Anwendung des Glücksspielstaatsvertrages in vielen Bereichen ein.

Nach wie vor stehen die Herausgeber etlichen gesetzlichen Regelungen, Entscheidungen von Verwaltungsgerichten oder Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages sowohl in rechtlicher, als auch in praktischer Hinsicht äußerst kritisch gegenüber. Die Intension dieses Werkes besteht allerdings darin, bestmöglich die aktuelle Realität abzubilden. Ob einige Regelungen bzw. Gesetze, welche heute beachtet werden müssen, dauerhaft bestand haben, wird in den nächsten Jahren erst noch durch nationale oder europäische Gerichte geklärt werden müssen.

1.6.2023

*Mirko Benesch  
Marcus Röhl*

## Bearbeiterverzeichnis

<i>Benesch, Mirko</i>	Rechtsanwalt, Mediator, Freiburg i. Br.
<i>Engelhardt, Dr. iur. Michael</i>	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Erbrecht, Freiburg i. Br.
<i>Hoffmann, Dr. iur. Roland, LL.M.</i>	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Heidelberg
<i>Jakob, Dr. iur. Gabriel</i>	Assessor, Frankfurt a. M.
<i>Königstein, Karsten</i>	Rechtsanwalt, Freiburg i. Br.
<i>Marrone, Vanessa</i>	Diplom-Juristin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Freiburg i. Br.
<i>Neher, Carmen</i>	Rechtsanwältin, Heidelberg
<i>Riess, Florian</i>	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht, Freiburg i. Br.
<i>Röll, Marcus</i>	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Heidelberg
<i>Thiele, Manuel</i>	Richter, Freiburg i. Br.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Bearbeiterverzeichnis .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX

## A.

### Anwendungsbereich des Staatsvertrages und Begriffsbestimmung des öffentlichen Glücksspiels

I. Öffentliches Glücksspiel .....	1
1. Glücksspiel .....	1
a. Zufallsabhängigkeit .....	1
b. Entgeltlichkeit .....	2
2. Öffentlichkeit des Glücksspiels .....	3
II. Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von Glücksspiel .....	4

## B.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

I. Europarecht .....	5
II. Bundesrecht .....	9
1. Die Gewerbeordnung und die darauf aufbauende Spielverordnung ..	11
2. Die Besteuerung von Glücksspiel im Rennwett- und Lotteriegesetz ..	13
3. Strafgesetzbuch §§ 284 ff. StGB, § 4 RennwLottG. ....	13
4. Geldwäschegesetz, BGB und UWG .....	14
III. Landesrecht .....	15
1. Glücksspielstaatsvertrag .....	15
2. Medienstaatsvertrag .....	17
3. Landesausführungsgesetze zum Glücksspielstaatsvertrag .....	18
4. Weitere Regelungen auf Landes- und Kommunalebene .....	21

## C.

### Regulierung nach Glücksspielarten

I. Allgemeine Voraussetzungen der Erlaubniserteilung .....	22
1. Gewerberechtliche Zuverlässigkeit .....	22
a. Begriff .....	22
b. Die Prognoseentscheidung .....	22
aa. Grundlage der Prognose .....	22

bb. Maßstab der Prognose .....	24
c. Verantwortlicher .....	25
aa. Einzelkaufmann .....	25
bb. Juristische Personen .....	25
cc. Personen(handels)gesellschaften .....	25
dd. Strohmannverhältnisse .....	26
2. Ziele des GlüStV .....	26
a. Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht (Nr. 1) .....	27
b. Begrenzung des Glücksspielangebots und Bekämpfung des Schwarzmarktes (Nr. 2) .....	27
c. Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3) .....	28
d. Sicherstellung ordnungsgemäßer Durchführung des Spielbetriebs und Kriminalitätsbekämpfung (Nr. 4) .....	28
e. Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität sportlichen Wettbewerbs (Nr. 5) .....	29
3. Jugendschutz .....	29
a. Jugendschutz als allgemeines Ziel des GlüStV .....	29
b. Jugendschutzgesetz .....	31
c. Spezifische Jugendschutzanforderungen in den spezifischen Landesgesetzen .....	31
4. Sozialkonzept .....	31
a. Zielsetzung .....	32
b. Mindestinhalte .....	32
aa. Benennung eines Beauftragten (Nr. 1) .....	32
bb. Unternehmenskommunikation, Werbung und Sponsoring (Nr. 2) .....	32
cc. Schulungen (Nr. 3) .....	32
dd. Jugendschutz, Identitätskontrollen (Nr. 4) .....	33
ee. Aufklärung (Nr. 5) .....	33
ff. Früherkennung (Nr. 6) .....	33
gg. Frühintervention, Vermittlung von Hilfen (Nr. 7) .....	34
hh. Spielersperrsystem (Nr. 8) .....	34
ii. Dokumentation (Nr. 9) .....	34
jj. Berichterstattung (Nr. 10) .....	34
c. Weitere Inhalte .....	34
5. Spielersperrsystem .....	35
a. Eintragung und Dauer der Sperre .....	35
aa. Selbst- und Fremdsperre .....	35
bb. Eintragung und einzutragende Daten .....	38
cc. Verfahren nach Eintragung .....	39
b. Folgen der Sperre .....	39
aa. Ausschluss des Spielers vom Spiel .....	39
bb. Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei .....	40
c. Beendigung der Sperre .....	41
d. Übertragung bestehender Sperrdateien .....	42

II. Allgemeine Voraussetzungen der Erlaubnis für Glücksspiele im Internet . . . . .	42
1. Erlaubte Glücksspielformen im Internet . . . . .	43
2. Allgemeine internetspezifische Erlaubnisvoraussetzungen . . . . .	43
a. Beachtung der Ziele des § 1 GlüStV und kein Angebot unerlaubter Glücksspiele . . . . .	43
b. Identifizierung und Authentifizierung von Spielern . . . . .	44
c. Kreditverbot . . . . .	44
d. Verbot schneller Wiederholungen . . . . .	45
e. Angepasstes, internetspezifisches Sozialkonzept . . . . .	45
f. Digitale Trennung verschiedener Glücksspielformen . . . . .	45
g. Internetspezifische Anforderungen zu Spielkonten usw. . . . .	46
3. Internetspezifische Anforderungen an die Ausgestaltung des Spielkontos, Informations-, Jugend- und Spielerschutzpflichten, das IT-Sicherheitskonzept usw. . . . .	46
a. Anforderungen an das Spielkonto, § 6a GlüStV . . . . .	46
aa. Erfordernis eines Spielerkontos, Abs. 1 . . . . .	46
bb. Einrichtung des Kontos und Verifizierung, Abs. 2 . . . . .	47
cc. Fehler bei der Verifizierung, Abs. 3 . . . . .	48
dd. Vorläufige Teilnahme ohne Verifizierung, Abs. 4 . . . . .	48
ee. Erfordernis erneuter Verifizierung, Abs. 5 und 6 . . . . .	49
ff. Ausnahme vom Erfordernis der erneuten Verifikation, Abs. 5 S. 7, Abs. 6 S. 2 . . . . .	50
gg. Schließung des Spielkontos, Abs. 7 . . . . .	51
hh. Kontosperrung, Abs. 8 . . . . .	52
b. Geldbeträge auf dem Spielkonto, § 6b GlüStV . . . . .	52
aa. Ausweisung der Beträge, Abs. 1 . . . . .	53
bb. Gutschrift von Einzahlungen und Abzug von Auszahlungen, Abs. 2 . . . . .	53
cc. Automatische Auszahlung von Gewinnen, Abs. 3 . . . . .	53
dd. Beschränkung der Ein- und Auszahlung, Abs. 4 . . . . .	54
ee. Unzulässigkeit des Transfers zwischen Spielkonten, Abs. 5 . . . . .	54
ff. Verwahrung der Mittel auf dem Spielkonto, Trennung von Eigenmitteln, Abs. 6 . . . . .	55
gg. Auszahlung bei Schließung des Spielkontos, Abs. 7 . . . . .	56
c. Selbstlimitierung; Limitdatei, § 6c GlüStV . . . . .	57
aa. Anforderungen an das anbieterübergreifende Einzahlungslimit, Abs. 1 . . . . .	57
bb. Anbieterbezogenes Einsatz-, Einzahlungs- und Verlustlimit, Abs. 2 . . . . .	59
cc. Änderung von Limits, Abs. 3 . . . . .	60
dd. Die Limitdatei, Abs. 4 . . . . .	61
ee. Datenübermittlung im Zusammenhang mit dem Einzahlungslimit, Abs. 5 . . . . .	62
ff. Datenübermittlung im Zusammenhang mit Einzahlungen, Abs. 6 . . . . .	63

gg.	Löschfristen für personenbezogene Daten, Abs. 7, Abs. 8 . . . .	64
hh.	Anwendungsbereich, Abs. 9 . . . . .	65
ii.	Kostenregelung, Abs. 10 . . . . .	65
d.	Informationspflichten des Anbieters gegenüber dem Spieler, § 6d GlüStV . . . . .	65
e.	Jugend- und Spielerschutz . . . . .	66
aa.	Identifizierung- und Authentifizierungspflicht, Abs. 1. . . . .	66
bb.	Überprüfung von Zufallsgeneratoren, Abs. 2. . . . .	67
cc.	Anforderungen an die Internetdomain, Abs. 3 . . . . .	68
dd.	Bereitstellung von Pflichtinformationen, Abs. 4 . . . . .	69
ee.	Risikohinweise und Informationen zur Glücksspielsucht, Abs. 5. . . . .	69
f.	IT-Sicherheitskonzept. . . . .	70
aa.	Pflicht zur Sicherheitskonzepterstellung und Implementierung, Abs. 1 . . . . .	70
bb.	Mindestanforderungen an das IT-Sicherheitskonzept, Abs. 2. . .	71
cc.	Pflicht zur externen Überprüfung, Abs. 3. . . . .	74
g.	Datenschutz, Speicherung, Aufbewahrung und Löschung personenbezogener Daten . . . . .	74
h.	Verbot des parallelen Spielens . . . . .	74
i.	Spielsuchtfrüherkennung . . . . .	75
j.	Verbot unentgeltlicher Unterhaltungsangebote . . . . .	75
III.	Online-Glücksspiel . . . . .	75
1.	Virtuelle Automaten Spiele . . . . .	76
a.	Erlaubnispflicht . . . . .	76
b.	Definition . . . . .	77
c.	Maßgebliche Rechtsquellen. . . . .	78
d.	Erlaubnisvoraussetzungen . . . . .	78
aa.	Veranstaltererlaubnis nach §§ 4, 4a GlüStV. . . . .	78
bb.	Gesonderte Erlaubnis für das virtuelle Automaten Spiel . . . . .	82
e.	Erlaubnisverfahren . . . . .	86
aa.	Behörde. . . . .	87
bb.	Gang des Verfahrens und erforderliche Unterlagen. . . . .	87
2.	Online-Poker . . . . .	88
a.	Definition . . . . .	89
b.	Abgrenzung zu Online-Casinospielen . . . . .	89
c.	Maßgebliche Rechtsquellen. . . . .	90
d.	Erlaubnisvoraussetzungen . . . . .	90
aa.	Veranstaltererlaubnis nach §§ 4, 4a GlüStV. . . . .	91
bb.	Gesonderte Erlaubnis für einzelne Varianten des Online-Pokers. . . . .	91
e.	Erlaubnisverfahren . . . . .	93
aa.	Behörde. . . . .	94
bb.	Gang des Verfahrens und erforderliche Unterlagen. . . . .	94

3. Online-Casinospiele .....	95
a. Definition .....	95
b. Maßgebliche Rechtsquellen .....	96
c. Erlaubnisvoraussetzungen .....	96
aa. Anforderungen des GlüStV .....	96
bb. Landesspezifische Vorgaben zu Online-Casinospielen .....	97
d. Erlaubnisverfahren .....	99
aa. Behörde .....	99
bb. Gang des Verfahrens und erforderliche Unterlagen .....	100
4. Lootboxen .....	100
a. Definition .....	100
b. Lootboxen als Glücksspiel? .....	101
aa. Übereinstimmung des glücksspiel- und strafrechtlichen Glücksspielbegriffs .....	101
bb. Zufallsabhängigkeit .....	102
cc. Einsatz .....	102
dd. Überschreiten der Erheblichkeitsschwelle .....	103
ee. Verlustrisiko .....	104
ff. Unmittelbarer Zusammenhang zwischen Einsatz und Gewinn .....	105
c. Gewinn von gleichem oder höheren Wert .....	105
5. Fantasy League (Sportmanager-Spiele) .....	107
a. Gewinn .....	107
b. Einsatz .....	107
c. Zusammenhang .....	107
d. Zufallsabhängigkeit .....	108
IV. Sportwetten .....	109
1. Historischer Überblick .....	109
2. Begriffe .....	110
a. Sportwette .....	110
aa. Die Sportwette als Unterfall der Wette .....	110
bb. Zukünftiger Vorgang .....	111
cc. Das Sportereignis als zentraler Anknüpfungspunkt der Sportwette .....	111
dd. Zu festen Quoten .....	112
ee. eSports .....	112
b. Wettveranstalter .....	113
c. Vertriebswege der Wettvermittlung .....	114
aa. Wettvermittlungsstelle – Hauptgewerbe .....	114
bb. Wettvermittlungsstelle – Nebengewerbe .....	115
cc. Wettvermittlung in Annahmestellen .....	115
dd. Eigenvertrieb durch den Sportwettveranstalter .....	115
3. Maßgebliche Rechtsquellen .....	115
a. Wettveranstalter .....	115
b. Wettvermittler .....	115

4. Erlaubnisvoraussetzungen	116
a. Wettveranstalter	116
b. Wettvermittler	129
aa. Übersicht der Erlaubnisvoraussetzungen nach dem GlüStV	129
bb. Länderspezifische Erlaubnisvoraussetzungen	135
5. Erlaubnisverfahren	203
a. Wettveranstalter	203
aa. Behörde	203
bb. Gang des Verfahrens	203
b. Wettvermittler	211
aa. Übersicht	211
bb. Einzelne Bundesländer	220
c. Klagemodalitäten bei Versagung einer Erlaubnis zur Wettvermittlung	224
6. Die strafrechtliche Sanktionierung von Sportwettmanipulationen	226
a. Sportwettbetrug gem. § 265c StGB	227
aa. Täter	227
bb. Tathandlung	227
cc. Taterfolg: Unrechtsvereinbarung	227
b. Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben gem. § 265d StGB	228
c. Besonders schwere Fälle des Sportwettbetrugs und der Manipulation gem. § 265e StGB	228
7. Ausblick	228
V. Pferdewetten	229
1. Maßgebliche Rechtsquellen	229
2. Grunddefinitionen	231
a. Definition Pferdewette	231
aa. Mögliche Wettformen	231
bb. Abgrenzung zur Sportwette	232
b. Der Totalisatorbetreiber als grundsätzlicher Veranstalter von Totalisatorwetten	232
c. Der Buchmacher als möglicher Veranstalter oder Vermittler von Pferdewetten	234
aa. Die Veranstaltung von Buchmacher- und die Vermittlung von Totalisatorwetten durch den Buchmacher	235
bb. Örtlichkeiten der Buchmacher	236
d. Pferdewetten im Internet	236
3. Erlaubnisvoraussetzungen	236
a. Erlaubnis für den Totalisatorbetrieb	236
aa. Bundesrechtliche Erlaubnisvoraussetzungen	237
bb. Landesrechtliche Besonderheiten	238
b. Buchmachererlaubnis	238
aa. Bundesrechtliche Erlaubnisvoraussetzungen	239
bb. Landesrechtliche Besonderheiten	240

c. Erlaubnis für das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet . . . . .	242
4. Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis . . . . .	244
a. Totalisatorerlaubnis . . . . .	244
aa. Zuständige Behörde . . . . .	244
bb. Erforderliche Unterlagen . . . . .	244
cc. Inhalt und Umfang der Erlaubnis . . . . .	245
b. Buchmachererlaubnis . . . . .	245
aa. Zuständige Behörde . . . . .	245
bb. Erforderliche Unterlagen . . . . .	246
cc. Inhalt und Umfang der Erlaubnis . . . . .	247
c. Interneterlaubnis gem. § 27 Abs. 2 GlüStV . . . . .	248
aa. Zuständige Behörde . . . . .	248
bb. Erforderliche Unterlagen . . . . .	248
cc. Inhalt und Umfang der Erlaubnis . . . . .	249
5. Aufsicht . . . . .	249
6. Steuern . . . . .	250
a. Bemessungsgrundlage und Steuersatz . . . . .	251
b. Steuerverfahren . . . . .	251
c. Zuweisungsverfahren nach § 7 RennwLottG für Totalisatorbetriebe . . . . .	252
7. Strafvorschriften im Bereich der Pferdewetten . . . . .	252
VI. Die Aufstellung von Geldspielgeräten in Gastronomie, Beherbergungsbetrieben, Spielhallen und Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher . . . . .	253
1. Maßgebliche Rechtsquellen . . . . .	254
a. Maßgebliche Bundes- und Landesgesetze . . . . .	254
b. Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Anwendbarkeit der SpielV . . . . .	254
2. Grunddefinitionen . . . . .	256
a. Der Aufsteller der Geldspielgeräte . . . . .	256
aa. Die Definition und glücksspielrechtliche Einordnung des „Aufstellers“ . . . . .	256
bb. Abgrenzung zwischen Aufsteller und Betreiber . . . . .	257
b. Automatenaufstellung als gewerbliche Tätigkeit . . . . .	259
c. Die Definition der Geldspielgeräte . . . . .	259
aa. Technische Vorrichtung zur Beeinflussung des Spielausgangs . . . . .	259
bb. Gewinnmöglichkeit . . . . .	260
cc. Abgrenzung zu sonstigen Spielformen . . . . .	261
dd. Bauartzulassung der Gelspielgeräte . . . . .	263
3. Erlaubnisvoraussetzungen . . . . .	264
a. Allgemeine Aufstellerlaubnis . . . . .	265
aa. Zuverlässigkeit des Aufstellers . . . . .	265

bb.	Unterrichtungsbescheinigung der IHK als Sachkundenachweis . . . . .	266
cc.	Nachweis eines Sozialkonzepts. . . . .	266
b.	Geeignetheitsbestätigung . . . . .	267
aa.	Zulässige Aufstellungsorte der Geldspielgeräte . . . . .	267
bb.	Höchstzahl zulässiger Geldspielgeräte. . . . .	272
cc.	Anforderungen an das Personal. . . . .	272
c.	Anforderungen an die Gewerbeausübung. . . . .	272
aa.	Anforderungen an Spieler- und Minderjährigenschutz. . . . .	272
bb.	Sonstige Anforderungen an die Gewerbeausübung. . . . .	273
cc.	Landesrechtliche Besonderheiten zu Gaststätten mit Gewinnspielgeräten . . . . .	274
4.	Erlaubnisverfahren . . . . .	274
a.	Zuständige Erlaubnisbehörde . . . . .	274
b.	Aufstellerlaubnis. . . . .	275
aa.	Antrag und beizufügende Unterlagen. . . . .	275
bb.	Inhalt und Umfang der Erlaubnis . . . . .	276
c.	Geeignetheitsbestätigung . . . . .	276
aa.	Antrag und beizufügende Unterlagen. . . . .	276
bb.	Inhalt und Umfang der Erlaubnis . . . . .	277
5.	Steuerliche Aspekte . . . . .	278
6.	Bußgeld- und Strafvorschriften . . . . .	278
VII.	Spielhallen . . . . .	279
1.	Maßgebliche Rechtsquellen. . . . .	280
2.	Erlaubnispflicht. . . . .	281
3.	Erlaubnisvoraussetzungen . . . . .	282
a.	Erlaubnisvoraussetzungen nach der GewO . . . . .	283
aa.	Erlaubnisse nach § 33c Abs. 1, Abs. 3 GewO. . . . .	283
bb.	Erlaubnisvoraussetzungen nach § 33i GewO. . . . .	284
b.	Bauplanungsrechtliche Einordnung der Spielhallen . . . . .	285
c.	Erlaubnisvoraussetzungen nach dem GlüStV . . . . .	287
d.	Regelungen der einzelnen Länder . . . . .	296
aa.	Baden-Württemberg . . . . .	296
bb.	Bayern . . . . .	302
cc.	Berlin. . . . .	306
dd.	Brandenburg. . . . .	312
ee.	Bremen . . . . .	315
ff.	Hamburg . . . . .	319
gg.	Hessen. . . . .	324
hh.	Mecklenburg-Vorpommern. . . . .	329
ii.	Niedersachsen. . . . .	335
jj.	Nordrhein-Westfalen . . . . .	345
kk.	Rheinland-Pfalz . . . . .	355
ll.	Saarland . . . . .	359
mm.	Sachsen. . . . .	366

nn. Sachsen-Anhalt .....	369
oo. Schleswig-Holstein .....	373
pp. Thüringen .....	378
4. Erlaubnisverfahren .....	385
a. Anforderungen an die Erlaubnis aus dem GlüStV .....	385
b. Landesspezifische Anforderungen an die Erlaubnisse .....	386
aa. Antrag und erforderliche Unterlagen .....	386
bb. Baden-Württemberg .....	387
cc. Bayern .....	388
dd. Berlin .....	388
ee. Brandenburg .....	389
ff. Bremen .....	389
gg. Hamburg .....	390
hh. Hessen .....	391
ii. Mecklenburg-Vorpommern .....	391
jj. Niedersachsen .....	393
kk. Nordrhein-Westfalen .....	394
ll. Rheinland-Pfalz .....	394
mm. Saarland .....	395
nn. Sachsen .....	397
oo. Sachsen-Anhalt .....	397
pp. Schleswig-Holstein .....	398
qq. Thüringen .....	399
5. Anforderungen an die Gewerbeausübung .....	400
a. Anforderungen aus GewO und SpielV .....	400
b. Anforderungen aus dem Jugendschutzgesetz .....	400
c. Besteuerung .....	401
d. Allgemeine Anforderungen aus dem GlüStV .....	401
e. Anforderung an Werbung und Ausgestaltung der Spielhalle .....	402
aa. Begriff der Werbung nach § 26 Abs. 1 HS. 1 GlüStV .....	402
bb. Besonders auffällige Gestaltung nach § 26 Abs. 1 HS. 2 GlüStV .....	403
f. Landesrechtliche Anforderungen an die Gewerbeausübung .....	403
aa. Baden-Württemberg .....	403
bb. Bayern .....	406
cc. Berlin .....	408
dd. Brandenburg .....	411
ee. Bremen .....	415
ff. Hamburg .....	418
gg. Hessen .....	421
hh. Mecklenburg-Vorpommern .....	426
ii. Niedersachsen .....	428
jj. Nordrhein-Westfalen .....	430
kk. Rheinland-Pfalz .....	433
ll. Saarland .....	438
mm. Sachsen .....	443

nn. Sachsen-Anhalt .....	444
oo. Schleswig-Holstein .....	448
pp. Thüringen .....	452
VIII. Lotterien und Ausspielungen .....	454
1. Historische Grundlagen .....	454
2. Staatliches Lotteriemonopol .....	455
a. Überblick .....	455
b. Begründung des Lotteriemonopols .....	456
c. Kritik am Monopol .....	457
3. Erlaubnispflicht .....	458
4. Definition .....	459
a. Mehrzahl von Personen .....	459
b. Spielplan .....	459
c. Entgelt .....	460
d. Geldgewinn .....	460
5. Maßgebliche Rechtsquellen .....	461
a. Zivilrechtliche Rechtsquellen .....	461
b. Strafrechtliche Rechtsquellen .....	461
c. Öffentlich-rechtliche Rechtsquellen .....	461
6. Lotterien mit geringerem Gefährdungspotenzial .....	462
a. Definition .....	462
aa. Der Begriff der Lotterie mit geringerem Gefährdungspotenzial bzw. Soziallotterie .....	462
bb. Private und staatliche Soziallotterien .....	462
b. Erlaubnisvoraussetzungen .....	463
aa. Versagungsgründe nach § 13 GlüStV .....	463
bb. Weitere Erlaubnisvoraussetzungen .....	465
cc. Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für den Eigenvertrieb und die Vermittlung im Internet .....	474
dd. Erleichterungen und Ausnahmen für langsame Lotterien .....	474
ee. Besonderheiten für Lotterien in Form des Gewinnsparens .....	475
ff. Besonderheiten für kleine Lotterien .....	476
gg. Sonderregelungen für besondere Formen der Soziallotterie, insbesondere die „GlücksSpirale“ .....	483
c. Erlaubnisverfahren .....	484
aa. Zuständige Behörde .....	484
bb. Gang des Verfahrens .....	484
d. Dokumentationspflichten .....	487
e. Steuerliche Aspekte .....	487
aa. Lotteriesteuer .....	487
bb. Umsatzsteuer .....	488
cc. Befreiung von Körperschafts- und Gewerbesteuer .....	489
f. Besonderheiten nach dem Geldwäschegesetz .....	489
7. Lotterie mit planmäßigem Jackpot und Sofortlotterie .....	489
a. Lotterien mit planmäßigem Jackpot .....	489

b. Sofortlotterien .....	490
8. Zweitlotterien .....	490
9. Staatlich veranstaltete Lotterien .....	491
a. Klassenlotterien .....	491
b. Landeslottogesellschaften .....	492
c. Annahmestellen und Lottereeinnehmer .....	492
aa. Landesrechtliche Beschränkungen der Zulassung von Annahmestellen .....	493
bb. Landesrechtliche Besonderheiten zu Lottereeinnehmern .....	493
cc. Besteuerung von Annahmestellen und Lottereeinnehmern .....	493
10. Strafrechtliche Regelungen zu Lotterien .....	494
IX. Gewerbliche Spielvermittlung .....	494
1. Maßgebliche Rechtsquellen .....	495
2. Zur Definition des gewerblichen Spielvermittlers .....	496
a. Die Vermittlungstätigkeit .....	496
b. Nachhaltige Gewinnerzielungsabsicht .....	497
c. Geografischer Umfang der Erlaubnis .....	497
d. Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis .....	498
3. Erlaubnispflicht und Erlaubnisvoraussetzungen .....	499
a. Allgemeine Voraussetzungen der §§ 4–8d GlüStV .....	499
b. Zulässige Vertriebswege und -formen .....	499
aa. Länderspezifische Vorgaben zur terrestrischen Vermittlung .....	500
bb. Uneinigkeit bei dem Vertrieb über Aktivierungs-codes, Voucher oder Gutscheinen .....	501
c. Weiterleitung der Beträge an den Veranstalter und Hinweispflichten .....	502
aa. Zwei-Drittel-Regelung bei der Höhe der weiterzuleitenden Beträge .....	502
bb. Bestätigung der weitergeleiteten Beträge durch einen Beauftragten eines rechts- oder steuerberatenden Berufs .....	503
cc. Hinweispflichten gegenüber dem Spielteilnehmer .....	503
d. Offenlegung der Vermittlung .....	504
e. Beauftragung eines Treuhänders zur Verwahrung der Spielquittungen .....	505
f. Übermittlungspflicht zur Zahl der Spieler und Höhe der Einsätze .....	505
g. Landesrechtliche Erweiterungen des Regionalitätsprinzips .....	505
h. Landesrechtliche Erlaubnisvoraussetzungen .....	506
aa. Baden-Württemberg: .....	506
bb. Berlin .....	507
cc. Bremen .....	507
dd. Hamburg .....	507
ee. Hessen .....	507
ff. Niedersachsen .....	508
gg. Nordrhein-Westfalen .....	508
hh. Rheinland-Pfalz .....	508

ii.	Saarland	508
jj.	Sachsen	509
kk.	Sachsen-Anhalt	509
ll.	Thüringen	510
4.	Erlaubnisverfahren	510
a.	Zuständige Erlaubnisbehörde	510
b.	Antrag und Antragsvoraussetzungen	511
c.	Inhalt und Umfang der Erlaubnis	512
5.	Strafrechtliche Besonderheiten	512
X.	Spielbanken	513
1.	Maßgebliche Rechtsquellen	513
2.	Erlaubnisvoraussetzungen und Grunddefinitionen	515
a.	Definition der Spielbank	515
b.	Zugelassene Arten des Spiels und Spielregeln	516
3.	Systematisierung der landesrechtlichen Spielbankgesetze	516
a.	Bayern, Sachsen und Thüringen als Beispiele einer ausschließlichen staatlichen Beteiligung	517
b.	Landesrechtliche Regelungen mit beschränkten Möglichkeiten privater Beteiligung und dem Erfordernis einer mehrheitlichen staatlichen Kontrolle	518
c.	Landesspezifische Erlaubnisvoraussetzungen bei öffentlich- und privatrechtlicher Möglichkeit zum Spielbankbetrieb	519
aa.	Grundsätzliches zu den Erlaubnisvoraussetzungen	519
bb.	Konkrete Erlaubnisvoraussetzungen und Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer	522
4.	Erlaubnisverfahren	534
a.	Baden-Württemberg	534
aa.	Zuständige Behörde	534
bb.	Formale Voraussetzungen der Antragstellung	534
cc.	Erlaubnis, Befristung, Verlängerung	535
b.	Berlin	536
aa.	Zuständige Behörde	536
bb.	Formale Voraussetzungen der Antragstellung	536
cc.	Erlaubnis, Befristung, Verlängerung	536
c.	Hamburg	537
aa.	Zuständige Behörde	537
bb.	Formale Voraussetzungen der Antragstellung	537
cc.	Erlaubnis, Befristung, Verlängerung	537
d.	Hessen	538
aa.	Zuständige Behörde	538
bb.	Formale Voraussetzungen der Antragstellung	538
cc.	Erlaubnis, Befristung, Verlängerung	538
e.	Mecklenburg-Vorpommern	539
aa.	Zuständige Behörde	539
bb.	Formale Voraussetzungen der Antragstellung	539

cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	539
f. Niedersachsen .....	540
aa. Zuständige Behörde .....	540
bb. Formale Voraussetzungen der Antragstellung .....	540
cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	541
g. Nordrhein-Westfalen .....	541
aa. Zuständige Behörde .....	541
bb. Formale Voraussetzungen der Antragstellung .....	541
cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	542
h. Rheinland-Pfalz .....	543
aa. Zuständige Behörde .....	543
bb. Formale Voraussetzungen der Antragstellung .....	543
cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	544
i. Sachsen-Anhalt .....	544
aa. Zuständige Behörde .....	544
bb. Formale Voraussetzungen der Antragstellung .....	544
cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	545
j. Schleswig-Holstein .....	545
aa. Zuständige Behörde .....	545
bb. Formale Voraussetzungen der Antragstellung .....	546
cc. Erlaubnis, Befristung, Verlängerung .....	546
XI. Poker .....	547
1. Geschichtlicher Hintergrund .....	547
2. Definition .....	547
3. Poker als Glücksspiel .....	548
a. Poker als Glücksspiel im gewerberechtlichen Sinne .....	548
b. Poker als Glücksspiel im strafrechtlichen Sinne des § 284 StGB .....	549
c. Betrachtung von Poker durch ausländische Gerichte .....	550
d. Poker aus steuerrechtlicher Sicht .....	550
aa. Glücksspiel oder Geschicklichkeitsspiel .....	551
bb. Zusammenfassung .....	553
4. Regelung des aktuellen GlüStV .....	553
5. Vorgaben der Gewerbeordnung .....	554
a. Erlaubnispflicht gem. § 33d Abs. 1 S. 1 GewO .....	554
b. Erlaubnisfähigkeit .....	555

## D. Glücksspielwerbung

I. Einführung .....	556
1. Überblick .....	556
2. Entstehungsgeschichte .....	557
3. Europarechtliche Vorgaben .....	559
a. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs .....	559
b. Sonstige werberechtliche Empfehlungen auf europäischer Ebene .....	560

II. Vorgaben zur Werbung im Glücksspiel . . . . .	561
1. Systematische Einordnung der wesentlichen Vorgaben. . . . .	561
2. Persönlicher Anwendungsbereich . . . . .	562
3. Handelt es sich um Werbung oder Sponsoring? . . . . .	563
a. Der Begriff der Werbung . . . . .	563
b. Der Begriff des Sponsorings . . . . .	564
4. Über welche Medien und Formate soll die Glücksspielwerbung angeboten werden? . . . . .	566
a. Telekommunikationsanlagen. . . . .	566
aa. Grundsätzliches Werbeverbot mit Telekommunikations- anlagen . . . . .	566
bb. Ausnahmen des grundsätzlichen Werbeverbotes. . . . .	567
cc. Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen . . . . .	567
dd. Datenschutzrechtliche Bestimmungen. . . . .	568
b. Rundfunk, einschließlich TV-Werbung. . . . .	568
aa. Glücksspielrechtliche Bestimmungen zur Werbung im Rundfunk . . . . .	568
bb. Jugendschutzrechtliche Bestimmungen zur Werbung im Rundfunk . . . . .	569
cc. Medienrechtliche Bestimmungen zur Werbung im Rundfunk .	570
dd. Prüfpflichten von Rundfunkanbietern und Rundfunkhaftung .	573
ee. Zuständigkeitsverteilung zwischen Erlaubnisbehörde und Landesmedienanstalten . . . . .	574
c. Internet . . . . .	574
aa. Werbung durch Affiliate-Links. . . . .	574
bb. Werbung über Video-Sharing-Dienste . . . . .	575
cc. Werbung über Social Media . . . . .	576
dd. Influencer-Marketing. . . . .	576
ee. Werbung mit Streamern. . . . .	577
d. Werbung in Sportstätten, insbesondere Dachmarkenwerbung . . . . .	577
aa. Grundsätzliches . . . . .	578
bb. Virtuelle Werbemaßnahmen bei Übertragungen aus Sportstätten. . . . .	578
5. Welche Art von Glücksspiel soll angeboten werden? . . . . .	579
a. Hervorheben besonderer Merkmale des Glücksspiels. . . . .	579
aa. Jackpots. . . . .	579
bb. „Good cause“-Werbung. . . . .	579
cc. Bewerben von Boni und Rabatten im Internet . . . . .	579
b. Besonderheiten einzelner Glücksspielarten . . . . .	580
aa. Spielhallen . . . . .	580
bb. Wettvermittlungsstellen. . . . .	580
cc. Lotterien . . . . .	580
dd. Online-Glücksspiel . . . . .	580
ee. Sportwetten. . . . .	581
ff. Sofortlotterien . . . . .	583
6. Ist die Werbung nach Art und Umfang angemessen? . . . . .	583

a.	Beachtung der Ziele des GlüStV .....	583
b.	Keine übermäßige Werbung .....	584
aa.	Einsatz von Triggern .....	585
bb.	Werbung durch Streamer und Influencer .....	586
cc.	Positive Darstellung und Normalisierung von Glücksspiel ...	586
dd.	Werbung für unentgeltliches Online-Glücksspiel .....	586
c.	Keine irreführende Werbung .....	586
aa.	Glücksspielrechtliche Bestimmungen zum Irreführungsverbot .....	586
bb.	Wettbewerbsrechtliche Bestimmungen zum Irreführungsverbot .....	587
d.	Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten .....	588
e.	Jugendschutz .....	589
f.	Spielerschutz .....	591
g.	Besonderheiten adressierter Werbung .....	592
h.	Verbot der Werbung und des Sponsorings für unerlaubtes Glücksspiel .....	592
i.	Besondere wettbewerbsrechtliche Bestimmungen .....	594
7.	Welche Behörde ist zur Kontrolle der Einhaltung werberechtlicher Regelungen im Glücksspiel zuständig? .....	594
III.	Dokumentationspflichten .....	595
IV.	Wie können Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung im öffentlichen Glücksspiel aussehen? .....	595
V.	Beispiele zulässiger und unzulässiger Glücksspielwerbung .....	596
1.	Zulässige Glücksspielwerbung .....	596
2.	Unzulässige Glücksspielwerbung .....	596
VI.	Ausblick .....	597

## E.

### Wettbewerbsrecht im Glücksspiel

I.	Allgemeines .....	599
II.	Verbot unlauterer geschäftlicher Handlung nach den §§ 3, 4–7 UWG ...	600
1.	Definition geschäftlicher Handlungen .....	600
2.	Unternehmerische Sorgfalt .....	600
3.	Tatbestände der §§ 4–7 UWG .....	601
III.	Grundstruktur des § 3a UWG .....	602
1.	Gesetzliche Vorschriften .....	602
2.	Zuwiderhandeln .....	602
3.	Marktverhaltensregel .....	602
a.	Definition des Marktverhaltens .....	603
b.	Regelung im Interesse der Marktteilnehmer .....	603

c. Abgrenzung zu Regelungen ohne Marktbezug .....	603
d. Abgrenzung zu Marktzutrittsregelungen .....	604
4. Eignung zur spürbaren Interessenbeeinträchtigung .....	604
IV. Anwendung des UWG im Glücksspiel .....	604
1. Abstand und Höchstzahlregelungen .....	605
2. Verbundverbote .....	606
3. Behördliche Duldungen .....	606
4. Erlaubnisse .....	607
5. Werbung .....	608
6. Steuern .....	609
V. Prozessuale Durchsetzung .....	609

## F. Sanktionen

I. Strafrecht .....	611
1. § 284 StGB als Grundtatbestand der unerlaubten Veranstaltung von Glücksspiel .....	611
a. Tatbestand .....	612
aa. Glücksspiel iSd. § 284 StGB .....	612
bb. Tathandlungen des § 284 StGB .....	612
cc. Ohne behördliche Erlaubnis .....	614
dd. Subjektiver Tatbestand .....	615
2. Die Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel gem. § 285 StGB .....	616
3. Die Einziehung von nach §§ 284, 285 StGB erlangten Gegenständen gem. § 286 StGB .....	616
4. Die unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder Ausspielung gem. § 287 StGB .....	617
a. Tatbestand .....	617
5. Sonstige Vorschriften .....	618
II. Ordnungswidrigkeiten .....	619
1. Ordnungswidrigkeiten gem. § 28a GlüStV .....	619
2. Ausführungsgesetze der Länder .....	620
3. Sonstige Vorschriften .....	621
III. Konkurrenzen .....	621

## G. Geldwäscheprävention im Glücksspielsektor

I. Historie .....	623
II. Grundlagen .....	624
1. Begriffe .....	625
a. Geldwäsche .....	625

b. Terrorismusfinanzierung . . . . .	625
c. Erste Nationale Risikoanalyse . . . . .	625
d. Kreis der Verpflichteten . . . . .	626
2. Phasen der Geldwäsche . . . . .	626
a. Platzierungsphase – „Placement“ . . . . .	627
b. Verschleierungsphase – „Layering“ . . . . .	627
c. Integrationsphase – „Integration“ . . . . .	627
3. Geldwäsche und Glücksspiel/Gewinnspiel. . . . .	627
4. Typische Erscheinungsformen – Methoden der Geldwäsche . . . . .	629
a. Durchleitung inkriminierter Gelder . . . . .	629
b. Parallele Nutzung mehrerer Spielkanäle . . . . .	630
c. Erwerb legaler Gewinne mit inkriminierten Geldern. . . . .	630
d. Teilnahme am regulären Glücksspiel unter Begrenzung des Verlustrisikos . . . . .	630
e. Nutzung des Spielbetriebs . . . . .	631
5. Compliance . . . . .	631
6. Aufsichtsbehörden und die „FIU“ . . . . .	632
a. Aufsichtsbehörden . . . . .	632
b. Financial Intelligence Unit – FIU . . . . .	632
III. Pflichtenkatalog gem. dem 2. Abschnitt GwG . . . . .	633
1. Risikomanagement (§ 4 GwG) . . . . .	633
2. Risikoanalyse (§ 5 GwG) . . . . .	634
3. Interne Sicherungsmaßnahmen . . . . .	635
a. Ausarbeitung von internen Grundsätzen, Verfahren und Kontrollen . . . . .	635
b. Zuverlässigkeitsprüfung der Mitarbeiter . . . . .	636
c. Schaffung einer Meldestelle iSd. § 6 Abs. 5 GwG . . . . .	636
d. Auslagerung interner Sicherungsmaßnahmen auf Dritte nach § 6 Abs. 7 GwG . . . . .	637
e. Geldwäschebeauftragter nach § 7 GwG . . . . .	637
4. Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten . . . . .	639
IV. Sorgfaltspflichten in Bezug auf den Kunden. . . . .	640
1. Allgemeine Sorgfaltspflichten (§ 10 GwG) . . . . .	640
a. Allgemeine Sorgfaltspflichten im terrestrischen Glücksspiel. . . . .	641
b. Identifizierung des Vertragspartners (§ 10 Abs. 1 Nr. 1, §§ 11 ff. GwG) . . . . .	641
2. Vereinfachte Sorgfaltspflichten nach § 14 GwG. . . . .	644
3. Verstärkte Sorgfaltspflichten nach § 15 GwG. . . . .	645
4. Besondere Vorschriften für das Glücksspiel im Internet nach § 16 GwG. . . . .	645
V. Verdachtsmeldungen. . . . .	647
VI. Sanktionen . . . . .	647
Literaturverzeichnis . . . . .	649

# C.

## Regulierung nach Glücksspielarten

### I. Allgemeine Voraussetzungen der Erlaubniserteilung

#### 1. Gewerberechtliche Zuverlässigkeit

- 1 Der Begriff der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit ist Grundvoraussetzung einer jeden gewerberechtlichen Erlaubnis nach den §§ 30 ff. GewO.

##### a. Begriff

- 2 Trotz seiner herausragenden Stellung findet sich im Gewerberecht keine gesetzliche Definition der Zuverlässigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff negativ zu bestimmen: zuverlässig ist, wer nicht unzuverlässig ist. Unzuverlässig ist, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß zu betreiben.<sup>1</sup>
- 3 Trotz seines Charakters als unbestimmter Rechtsbegriff<sup>2</sup> kommt der Verwaltung bei der Anwendung und Auslegung des Begriffs kein Beurteilungsspielraum zu. Auslegung und Anwendung sind im gerichtlichen Verfahren voll überprüfbar.<sup>3</sup>

##### b. Die Prognoseentscheidung

- 4 Die Beurteilung der (Un-)Zuverlässigkeit erfolgt durch eine zukunftsbezogene Prognose.

##### aa. Grundlage der Prognose

- 5 Grundlage dieser Prognose sind vergangene oder gegenwärtige Tatsachen, wobei es auf ein Verschulden nicht ankommt.<sup>4</sup> Die erforderliche Prognosegrundlage muss zum Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung vorliegen; die Beweislast trifft die Behörde.<sup>5</sup>

---

1 Grundlegend BVerwG, Urt. v. 2.2.1982 – 1 C 146/80 – juris, Rn. 13; OVG Bremen, Beschl. v. 21.12.2021 – 1 LA 175/20 – juris, Rn. 10; *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 27; *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 29.

2 Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit sind mittlerweile durch BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 4.8.2009 – 1 BvR 1726/09 – juris, Rn. 10 ausgeräumt: „Entscheidend ist vielmehr, dass der Begriff der Zuverlässigkeit vom Gesetzgeber seit jeher verwendet wird und auf Grund einer langen Tradition von Gesetzgebung, Verwaltungshandhabung und Rechtsprechung so ausgefüllt worden ist, dass sich an seiner rechtsstaatlich hinreichenden Bestimmtheit im Grundsatz nicht zweifeln lässt, mögen auch für jeden neuen Sachbereich neue Konkretisierungen erforderlich sein.“

3 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 27.

4 OVG Bremen, Beschl. v. 5.10.2009 – 2 B 273/09 – juris, Rn. 21; *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 30.

5 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 35.

Es haben sich folgende Fallgruppen herauskristallisiert:

**6**

(1) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Das Begehen von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten kann die Unzuverlässigkeit begründen. Voraussetzung ist stets, dass die Straftat einen Bezug zum (angestrebten) Gewerbe aufweist; ein ausschließlich privater Zusammenhang genügt nicht.<sup>6</sup> Bei Eigentums- und Vermögensdelikten ist ein solcher Bezug stets zu bejahen.<sup>7</sup> Der Verstoß gegen glücksspielrechtliche Vorschriften kann die Unzuverlässigkeit begründen,<sup>8</sup> so etwa die unerlaubte Veranstaltung von Glücksspiel eines Gastwirts.<sup>9</sup>

**7**

Ein einmaliger Verstoß kann zur Annahme der Unzuverlässigkeit führen, wenn dieser von besonderem Gewicht ist.<sup>10</sup> Ebenfalls ist die Annahme gerechtfertigt, wenn die Begehung mehrerer Straftaten insgesamt einen Hang zur Missachtung von Normen und Vorschriften nahelegt.<sup>11</sup>

**8**

Je länger eine Tat zurückliegt, desto kritischer muss geprüft werden, ob aufgrund dieser noch eine Prognose für die Zukunft getroffen werden kann.<sup>12</sup> Ist die Eintragung über eine Verurteilung im Bundeszentralregister getilgt worden oder ist sie zu tilgen, so dürfen die Tat und die Verurteilung nicht mehr zur Beurteilung der (Un-) Zuverlässigkeit herangezogen werden (vgl. § 51 Abs. 1 BZRG).

**9**

(2) Steuerrückstände und Sozialversicherungsbeiträge

Steuerrückstände sowie nicht abgeführte Sozialversicherungsbeiträge können die Unzuverlässigkeit begründen, wenn es sich nicht um unerhebliche Beträge handelt.<sup>13</sup> Das Verhalten des Gewerbetreibenden muss die Annahme rechtfertigen, dass auch in Zukunft steuerliche oder sozialversicherungsrechtliche Verpflichtungen missachtet werden.<sup>14</sup> Dabei kommt es auf die materielle Rechtsmäßigkeit der Steuerfestsetzung ebenso wenig an wie auf deren Bestandskraft.<sup>15</sup>

**10**

(3) Mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen kann die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit begründen, wenn die Krisensituation ausweglos erscheint und damit der ordnungsgemäße und redliche Wirtschaftsverkehr gefährdet ist.<sup>16</sup> Auf die Ursachen, insbesondere ein Verschulden, kommt es nicht an. Dies gilt

**11**

6 BVerwG, Urt. v. 20.11.1970 – VII C 73.69 – juris, Rn. 23.

7 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 38.

8 OVG Bremen, Beschl. v. 21.12.2021 – 1 LA 175/20 – juris, Rn. 10.

9 VGH BW, Beschl. v. 7.4.1989 – 14 S 272/89 – Fundstelle in NVwZ-RR 1990, 187, 188.

10 VG Stuttgart, Urt. v. 22.10.1999 – 4 K 6116/98 – Fundstelle in GewArch 2000, 25, 26.

11 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 39.

12 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 43.

13 BVerwG, Urt. v. 2.2.1982 – 1 C 146/80 – juris, Rn. 13, 18.

14 *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 52a, 57.

15 OVG Hamburg, Beschl. v. 31.1.2020 – 4 Bs 216/19 – juris, Rn. 21.

16 BVerwG, Urt. v. 2.2.1982 – 1 C 146/80 – juris, Rn. 15.

## C. Regulierung nach Glücksspielarten

---

nicht, soweit die Krisensituation allein auf die Folgen der Corona-Pandemie zurückzuführen ist.<sup>17</sup>

### (4) Verletzung zivilrechtlicher Pflichten

- 12 Die Verletzung zivilrechtlicher Pflichten begründet für sich alleine nur ausnahmsweise die Unzuverlässigkeit.<sup>18</sup> Regelmäßig kann diese aber im Zusammenhang mit Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten Berücksichtigung finden.<sup>19</sup> Punktuelle Verletzungen verbraucherschützender Vorschriften oder Bestimmungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes begründen die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit dagegen nicht.<sup>20</sup>

### (5) Verletzung spezifisch öffentlich-rechtlicher Pflichten

- 13 Insbesondere die Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten kann die Unzuverlässigkeit rechtfertigen. Neben Verstößen gegen infektionsschutzrechtliche, lebensmittelrechtliche oder gesundheitsschutzrechtliche Bestimmungen können auch Verstöße gegen Lärmschutzaufgaben oder Sperrzeitverstöße die Unzuverlässigkeit begründen.<sup>21</sup> Auch die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis kann zur Unzuverlässigkeit führen.<sup>22</sup>

### (6) Sonstiges

- 14 Die Unzuverlässigkeit kann auch begründet werden, wenn das Begehen von Straftaten (z. B. Handel mit Betäubungsmitteln, sexuelle Belästigung etc.) im eigenen Gewerbe nicht unterbunden wird; gegebenenfalls ist der Einsatz zusätzlichen Wachpersonals erforderlich.<sup>23</sup> Fehlende Sprachkenntnisse hingegen begründen in der Regel keine Unzuverlässigkeit, denn der Betroffene kann sich ggf. eines Dolmetschers bedienen.<sup>24</sup>

### *bb. Maßstab der Prognose*

- 15 Der Prognosemaßstab ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich der Betroffene künftig unzuverlässig verhalten wird. Eine mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit ist nicht erforderlich.<sup>25</sup> Vielmehr genügt eine auf Alltagswissen und Erfahrungen beruhende Einschätzung. Bedenken oder Befürchtungen reichen nicht und dürfen folglich auch nicht in die Beurteilung eingestellt werden.<sup>26</sup>

---

17 OVG NRW, Beschl. v. 25.6.2020 – 4 B 680/20 – juris, Rn. 7.

18 *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 62.

19 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 75.

20 *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 62.

21 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 77.

22 BVerwG, Urt. v. 13.3.1973 – I C 36.71 – juris, Rn. 18 f.

23 OVG Bremen, Beschl. v. 5.10.2009 – 2 B 273/09 – juris, Rn. 33.

24 VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 14.6.2016 – juris, Rn. 43 ff.

25 VGH BW, Beschl. v. 7.4.1989 – 14 S 272/89 – Fundstelle in NVwZ-RR 1990, 187, 188.

26 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 31.

**c. Verantwortlicher**

Da die (Un-)Zuverlässigkeit eine Eigenschaft ist, die nur einer natürlichen Person anhaften kann, bleibt zu klären, in welcher Person die Zuverlässigkeit gegeben sein muss. **16**

*aa. Einzelkaufmann*

Handelt der Gewerbetreibende selbst, so ist auf diesen als Einzelkaufmann abzustellen. Die Unzuverlässigkeit eines Dritten (z. B. des Ehegatten) ist nur in Ausnahmefällen von Relevanz. So etwa wenn der Gewerbetreibende dem unzuverlässigen Dritten ungehindert Einfluss auf die Geschäftsführung gewährt.<sup>27</sup> Die Unzuverlässigkeit eines Stellvertreters (§ 45 GewO) ist stets zurechenbar.<sup>28</sup> **17**

*bb. Juristische Personen*

Bei juristischen Personen – die aufgrund ihrer Rechtspersönlichkeit selbst Gewerbetreibende sind – ist grundsätzlich auf die gesetzlich vertretungsberechtigte(n) Person(en) (AG: Vorstand, § 78 Abs. 1 AktG; GmbH: Geschäftsführer, § 35 Abs. 1 GmbHG) abzustellen.<sup>29</sup> Eine Zurechnung erfolgt nicht, wenn die Gründe, welche die Unzuverlässigkeit begründen, ausschließlich den privaten Bereich der vertretungsberechtigten Person betreffen. So kann etwa nicht ohne Weiteres von der persönlichen wirtschaftlichen Leistungsunfähigkeit eines Vorstandes auf die Unzuverlässigkeit der AG geschlossen werden.<sup>30</sup> Allerdings ist auch denkbar, dass gegen die juristische Person selbst Gründe vorliegen, die eine Unzuverlässigkeit begründen. Denkbar wären hier im Besonderen die mangelnde Leistungsfähigkeit der juristischen Person.<sup>31</sup> **18**

Die Unzuverlässigkeit anderer nichtvertretungsberechtigter Personen (z.B. Stellvertreter, Betriebsleiter) wird nur nach den für den Einzelkaufmann genannten Voraussetzungen zugerechnet.<sup>32</sup> **19**

*cc. Personen(handels)gesellschaften*

Mangels eigener Rechtspersönlichkeit ist bei Personen(handels)gesellschaften nicht auf die Gesellschaft, sondern auf die geschäftsführenden Gesellschafter abzustellen.<sup>33</sup> Im Fall der offenen Handelsgesellschaft (oHG) mithin auf die Gesellschafter, bei der Kommanditgesellschaft (KG) auf die Komplementäre sowie ggf. die Kommanditisten, soweit diese zur Geschäftsführung und Vertretung befugt sind.<sup>34</sup> Bei einer GbR gelten alle Gesellschafter als Gewerbetreibende.<sup>35</sup> Gleiches gilt für die Vor-GmbH, die als Personengesellschaft zu behandeln ist.<sup>36</sup> **20**

27 OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.9.2006 – 7 LA 159/05 – juris.

28 *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 68.

29 VGH BW, Beschl. v. 8.11.2004 – 6 S 593/04 – juris, Rn. 9; BayVGh, Beschl. v. 7.6.2018 – 22 ZB 18.807 – juris, Rn. 8.

30 BayVGh, Beschl. v. 17.1.2012 – 22 CS 11.1972 – juris.

31 *Marcks*, in Landmann/Rohmer, § 35 GewO, Rn. 65.

32 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 98.

33 OVG Lüneburg, Beschl. v. 31.7.2008 – 7 LA 53/08 – juris, Rn. 8.

- 21 Sind einzelne Gesellschafter unzuverlässig, werden alle Gesellschafter unzuverlässig, wenn die Gesellschaft mit den unzuverlässigen Gesellschaftern fortgeführt wird.<sup>37</sup>

### *dd. Strohmannverhältnisse*

- 22 Problematisch ist die Bestimmung des Verantwortlichen bei Strohmannverhältnissen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Voraussetzungen eines Strohmannverhältnisses in seinem Urteil vom 14. Juli 2003 wie folgt umrissen:<sup>38</sup> „Von einem „Strohmann“ spricht man [...], wenn jemand (der Strohmann) zur Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse als Gewerbetreibender vorgeschoben wird, das in Frage stehende Gewerbe in Wirklichkeit aber von einem anderen betrieben wird. Die eine Person gibt nur ihren Namen für den Gewerbebetrieb her und dient dem wahren Gewerbetreibenden als „Aushängeschild“ [...]. In der Rechtsprechung ist der Strohmann auch als jederzeit steuerbare Marionette bezeichnet worden, die von dem „Hintermann“ vorgeschoben wird, um zwecks Täuschung des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs die wahren faktisch-wirtschaftlichen Machtverhältnisse zu verschleiern [...]“. Voraussetzung ist hierbei stets, dass der Strohmann nach außen hin auftritt, also unter seinem Namen (nicht zwingend auch auf seine Rechnung) am Wirtschaftsleben teilnimmt.<sup>39</sup>
- 23 Ist ein Strohmannverhältnis zu bejahen, so werden aufgrund des kollusiven Zusammenwirkens sowohl Strohmann als auch Hintermann als Gewerbetreibende angesehen.<sup>40</sup> Liegt in einer Person ein Umstand vor, der die Unzuverlässigkeit begründet, ist eine Erlaubniserteilung zu versagen bzw. das ausgeübte Gewerbe nach § 35 GewO zu untersagen.
- 24 Diese Grundsätze gelten auch für den Fall des Rechtsformenmissbrauchs. So etwa, wenn der (natürliche) Hintermann eine (ausländische) juristische Person gründet, um unter dem „Deckmantel“ der Gesellschaft das eigentliche Gewerbe (weiter) ausüben zu können.<sup>41</sup>

## 2. Ziele des GlüStV

- 25 Durch die Neuregulierung des GlüStV zum 1.7.2021 blieben die zentralen Zielvorgaben des GlüStV 2012 unverändert.<sup>42</sup> § 1 S. 1 GlüStV definiert die folgenden fünf

---

34 BVerwG, Beschl. v. 16.12.1992 – 1 B 162/92 – juris, Rn. 5.

35 OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.9.2006 – 7 LA 159/05 – juris, Rn. 13 ff.

36 BVerwG, Beschl. v. 16.12.1992 – 1 B 162/92 – juris, Rn. 6.

37 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 93.

38 BVerwG, Urt. v. 14.7.2003 – 6 C 10/03 – juris, Rn. 25.

39 BVerwG, Urt. v. 14.7.2003 – 6 C 10/03 – juris, Rn. 25.

40 *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, § 35 GewO Rn. 68.

41 *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, § 35 GewO Rn. 114.

42 Erl. zum GlüStV 2021, LT HE Drs. 20/3989, S. 3 f.

Ziele:<sup>43</sup> (1) Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht (Nr. 1); Begrenzung des Glücksspielangebots und Bekämpfung des Schwarzmarktes (Nr. 2); Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3); Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung des Spielbetriebs und Kriminalitätsbekämpfung (Nr. 4) sowie die Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität sportlichen Wettbewerbs (Nr. 5).

Wie § 1 S. 1 GlüStV einleitend klarstellt, sind die Ziele des Vertragswerkes gleichrangig; es gibt keine Hierarchie. Im Einzelfall müssen die Ziele im Wege praktischer Konkordanz in Einklang gebracht werden.<sup>44</sup> Trotz der Gleichrangigkeit ist es im Einzelfall erforderlich – und nach § 1 S. 2 GlüStV sogar geboten – den unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen einzelner Glücksspielformen Rechnung zu tragen und dynamisch auf Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefahren zu reagieren.<sup>45</sup> **26**

Wie sich bereits aus der Stellung ergibt, handelt es sich bei § 1 GlüStV um eine Leitnorm, welche für die Glücksspielregulierung in Deutschland insgesamt von zentraler Bedeutung ist. Zahlreiche Vorschriften des Staatsvertrages sind unter der Grundsatzentscheidung des § 1 GlüStV auszulegen. Zugleich fußen auf den Zielen die zentralen Rechtfertigungserwägungen, an denen sich Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten messen lassen müssen.<sup>46</sup> **27**

#### **a. Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wertsucht (Nr. 1)**

Wesentliches Ziel der Neuregulierung bleibt die Unterbindung unerlaubten Glücksspiels. Das von solchen Spielen ausgehende Suchtpotenzial stellt Spieler als auch nahestehende Dritte vor unübersehbare Gefahren.<sup>47</sup> Die Zielvorgabe der Vorschrift ist dabei zweigeteilt: Zum einen soll bereits die Entstehung von Spielsucht verhindert werden (Nr. 1 Var. 1). Die Suchtprävention zeigt sich etwa in den Beschränkungen zur Werbung (vgl. etwa § 4 Abs. 4 GlüStV). Zum anderen soll bestehende Spielsucht bekämpft werden (Nr. 1 Var. 2).<sup>48</sup> Die Bekämpfung von Glücksspielsucht zeigt sich etwa durch das Spielersperrsystem in § 8 GlüStV. **28**

#### **b. Begrenzung des Glücksspielangebots und Bekämpfung des Schwarzmarktes (Nr. 2)**

Das Ziel der Begrenzung des Glücksspielangebots bezweckt eine Kanalisierung des Spielverhaltens in zweierlei Richtung: Zum einen sollen spielaffine Personen in Richtung der legalen Angebote gelenkt werden; zum anderen soll innerhalb des **29**

43 Die Ziele des GlüStV 2021 – wie die des vorangegangenen Vertragswerkes – orientieren sich an dem Sportwetturteil des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfG, Ur. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – juris, Rn. 93 ff.

44 *Dietlein*, in: *Dietlein/Ruttig*, § 1 GlüStV Rn. 4.

45 EuGH, Ur. v. 8.9.2010 – C-46/08 – *Carmen Media* – juris, Rn. 62.

46 *Dietlein*, in: *Dietlein/Ruttig*, § 1 GlüStV Rn. 1.

47 Erl. zum GlüStV 2021, LT HE Drs. 20/3989, S. 4 f.

48 Erl. zum GlüStV 2021, LT HE Drs. 20/3989, S. 4.

erlaubten Angebots eine Lenkung in Richtung der aus suchtp Präventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen erfolgen.<sup>49</sup>

- 30 Entgegen dem vermeintlichen Wortlaut bezweckt das Ziel damit gerade nicht eine sukzessive Minimierung des legalen Spielangebots. Vielmehr sollen spielgewillte Personen ihrem natürlichen Spieltrieb im Rahmen überwachter Spielangebote nachkommen können.<sup>50</sup>
- 31 Das Begrenzungs- und Kanalisierungsziel stellt damit das entscheidende Kriterium des präventiven Spielerschutzes dar.<sup>51</sup> Zugleich entfaltet das Ziel eine unterstützende Funktion für die anderen Ziele des Staatsvertrages: Vorgaben zur Suchtp Prävention und -bekämpfung, zum Spieler- und Jugendschutz, zur Kriminalitätsprävention und zur Vermeidung von Gefahren für die Integrität des Sports können nur in einem erlaubten und geordneten Markt, nicht jedoch in Schwarzmärkten sichergestellt und überwacht werden.<sup>52</sup>

### c. Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3)

- 32 Das Ziel des Jugend- und Spielerschutzes in § 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV entfaltet insbesondere mit Blick auf den Schutz der Jugend Relevanz.<sup>53</sup> Durch die besondere Herausstellung des Jugendschutzes kommen die Länder dem verfassungsrechtlichen Gebot des Jugendschutzes aus Art. 6 GG nach: Minderjährige haben einen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch auf ungestörte körperlich-seelische Entwicklung.<sup>54</sup> Gerade aber in ihrem Spielverhalten sind Jugendliche besonders anfällig.<sup>55</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang neben klassischer Internet- und Fernsehwerbung insbesondere sog. „Lootboxen“, die im Rahmen von Online-Computerspielen gegen Echtgeld erworben werden können und das Fortkommen im Spiel erleichtern.<sup>56</sup> Zur Unterbindung damit einhergehender Gefahren sowie zur „Gewährleistung“ einer ungestörten Entwicklung sind daher besondere staatsvertragliche Regelungen (wie etwa in § 4 Abs. 3 GlüStV) geboten.

### d. Sicherstellung ordnungsgemäßer Durchführung des Spielbetriebs und Kriminalitätsbekämpfung (Nr. 4)

- 33 § 1 S. 1 Nr. 4 GlüStV zielt auf die Verhinderung der beim Spiel auftretenden Betrugskriminalität wie auch der Vorbeugung allgemeiner mit dem Spiel verbundener Folge- und Begleitkriminalität ab. Während Begleitkriminalität die typischen im Glücksspielbereich auftretenden Straftaten wie Betrug (§ 263 StGB), Geldwäsche (§ 261 StGB), Untreue (§ 266 StGB), unerlaubte Veranstaltung von Glücksspiel

---

49 Erl. zum GlüStV 2021, LT HE Drs. 20/3989, S. 4.

50 *Dietlein*, in: *Dietlein/Ruttig*, § 1 GlüStV Rn. 13.

51 *Dünchheim*, in: *Dünchheim*, § 1 GlüStV Rn. 11.

52 Erl. zum GlüStV 2021, LT HE Drs. 20/3989, S. 5.

53 Spielerschutz ist genuines Ziel der Vertragsziele der Nr. 1, 2 und 4.

54 *Uhle*, in: *BeckOK GG*, Art. 6 GG Rn. 60a.

55 So etwa in Bezug auf Online-Computerspiele mit Glücksspielelementen oder *Dietlein*, in: *Dietlein/Ruttig*, § 1 GlüStV Rn. 14.

56 Ausführlich zu Lootboxen und ihrer glücksspielrechtlichen Relevanz *Zimmermann/Franzmeier*, *ZfWG* 2018, 528 ff.

(§ 284 StGB) oder die Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel (§ 285 StGB) umfasst, fallen unter die Folgekriminalität solche Straftaten, die zur weiteren Befriedigung des Spieltriebs nach eingetretener Spielsucht begangen werden, wie Diebstahl (§ 242 StGB), Unterschlagung (§ 246 StGB), Erpressung (§ 253 StGB) oder Hehlerei (§ 259 StGB).

### **e. Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität sportlichen Wettbewerbs (Nr. 5)**

Die Aufnahme des Schutzes der Integrität des sportlichen Wettbewerbs durch den Vertragsgesetzgeber geht auf diverse Wettskandale zurück, die in der Öffentlichkeit großes Aufsehen erregt und das Vertrauen in fairen sportlichen Wettbewerb erschüttert hatten.<sup>57</sup> Im Gegensatz zu den anderen Zielen beschränkt sich der Anwendungsbereich der Zielsetzung des § 1 S. 1 Nr. 5 GlüStV damit auf die Sportwetten nach § 21 GlüStV. Die Begrenzung der Zulässigkeit von Sportwetten sowie Vorgaben zu deren Ausgestaltung soll Wetten, die durch manipulative Umstände beeinflusst sind, verhindern.<sup>58</sup> **34**

### **3. Jugendschutz**

Aufgrund ihrer Unerfahrenheit sind Minderjährige besonders beeinflussbar und erhöhten Risiken in Bezug auf problematisches und pathologisches Spielverhalten ausgesetzt.<sup>59</sup> Als besonders vulnerable Gruppe genießen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren daher einen erhöhten Schutz sowohl auf Bundesebene durch den GlüStV und das Jugendschutzgesetz als auch durch die konkreten Landesglücksspielgesetze der einzelnen Bundesländer. **35**

#### **a. Jugendschutz als allgemeines Ziel des GlüStV**

Insbesondere über das in § 1 S. 1 Nr. 3 Alt. 1 GlüStV genannte Ziel des GlüStV, den Jugendschutz zu gewährleisten, nimmt der Schutz von Kindern und Jugendlichen bei der Auslegung jeder einzelnen glücksspielrechtlichen Vorschrift eine zentrale Rolle ein.<sup>60</sup> Generalklauseln, z. B. in § 4 Abs. 2 S. 1, § 5 Abs. 2 S. 1 GlüStV, zu spezifischen Glücksspielformen, wie in § 21 Abs. 1a S. 1 GlüStV für Sportwetten, § 22a Abs. 1 S. 1 GlüStV für virtuelle Automaten Spiele oder in § 22b Abs. 1 S. 5 GlüStV für Online-Poker, verweisen auf die Einhaltung der Ziele in § 1 GlüStV, sodass der Jugendschutz auch hier ausdrücklich Einzug findet. **36**

In den allgemeinen Bestimmungen zur Erlaubniserteilung enthält § 4 Abs. 3 GlüStV Vorgaben zum Jugendschutz: Das Veranlassen und Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes, insbesondere **37**

<sup>57</sup> Zu nennen ist hier insbesondere der Fall „Hoyzer“, der 2005 als Offizieller in Abstimmung mit Sportwettanbietern Fußballspiele manipuliert hatte. Allgemein zu Sportmanipulation und deren Bekämpfung *Scherrer*, *ZfWG* 2014, 274.

<sup>58</sup> *Dünchheim*, in: *Dünchheim*, § 1 GlüStV Rn. 22 f.

<sup>59</sup> *Dünchheim*, in: *Dünchheim*, § 1 GlüStV Rn. 16; *Dietlein*, in: *Dietlein/Ruttig*, § 1 GlüStV Rn. 14; *Nolte*, in: *Becker et al.*, § 1 GlüStV Rn. 26.

<sup>60</sup> Vgl. oben Rn. 32.

auch denen des Jugendschutzgesetzes und Jugendmedienschutz-Staatsvertrages,<sup>61</sup> nicht zuwiderlaufen. Die Glücksspielteilnahme Minderjähriger ist unzulässig. Das haben die Erlaubnisinhaber durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen ihrer Prüfpflicht sicherzustellen.<sup>62</sup> Dabei muss das Schutzniveau effektiv gestaltet sein, differenziert aber nicht zwischen verschiedenen Vertriebswegen.<sup>63</sup> In Inhalts- und Nebenbestimmungen zum Erlaubnisbescheid können die Anforderungen an den Jugendschutz weiter konkretisiert werden.<sup>64</sup>

- 38** Die Normierung des Teilnahmeverbots Minderjähriger als eigenständige Verpflichtung in § 4 Abs. 3 S. 3 GlüStV hat zur Folge, dass deren Nichtbeachtung eine Ordnungswidrigkeit gem. § 28a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV darstellt und bei schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen zu einem Widerruf der Erlaubnis führen kann.<sup>65</sup> Die unmittelbare Pflicht zum Ausschluss Minderjähriger trifft den Veranstalter oder Vermittler in seiner jeweiligen Verantwortungssphäre. Den Veranstalter trifft neben einer unmittelbaren Pflicht, sofern er Angebote direkt an Spieler richtet, auch eine mittelbare Pflicht in Form von Organisations- und Direktionsverpflichtungen, sofern er sich vertraglich verbundener Vermittler bedient.<sup>66</sup> Verletzt ein verbundener Vermittler die Jugendschutzvorgaben, ist der Veranstalter bei einem Organisationsverschulden ebenfalls verantwortlich.
- 39** Durch den GlüStV 2021 wurde in Anlehnung an das Jugendschutzgesetz eine Ausnahme von dem Teilnahmeverbot Minderjähriger in § 4 Abs. 3 S. 4 GlüStV eingefügt.<sup>67</sup> Lediglich bei Ausspielungen mit geringem Gefährdungspotenzial auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten und ähnlichen Veranstaltungen<sup>68</sup> ist die Teilnahme Minderjähriger möglich, wenn der Gewinn ausschließlich in Waren von geringem Wert besteht.<sup>69</sup> Besteht der Gewinn in Geld, liegt eine Lotterie vor, sodass die Ausnahmevorschrift nicht einschlägig ist.<sup>70</sup>
- 40** Auch im Rahmen des Sozialkonzeptes zur Prävention von Glücksspielsucht nimmt der Jugendschutz eine zentrale Rolle ein.<sup>71</sup> Ähnliches gilt gem. § 6e GlüStV, sofern das Glücksspiel im Internet angeboten wird.<sup>72</sup> Gerade dort muss durch entsprechende technische Verfahren mit Identifizierung und Authentifizierung sicherge-

---

61 Vgl. oben Rn. 35; Erl. zum GlüStV 2008, LT BW Drs. 14/1930, S. 35.

62 Z. B. durch die Kontrolle des Lichtbildausweises oder eine Altersverifikation mittels SCHUFA, vgl. *Bringmann*, in: Dünchheim, § 4 GlüStV Rn. 38.

63 *Postel*, in: Dietlein/Ruttig, § 4 GlüStV Rn. 67, 68.

64 Erl. zum GlüStV 2008, LT BW Drs. 14/1930, S. 35.

65 Erl. zum GlüStV 2008, LT BW Drs. 14/1930, S. 35.

66 Erl. zum GlüStV 2012, LT BW Drs. 15/1570, S. 64.

67 Erl. zum GlüStV 2021 LT HE Drs. 20/3989, S. 36.

68 Die Definitionen orientieren sich an denjenigen zur Gewerbeordnung in § 60b Abs. 1 GewO zu Volksfesten, in § 68 GewO zu Jahr- und Spezialmärkten, vgl. *Postel*, in: Dietlein/Ruttig, § 4 GlüStV Rn. 73.

69 *Postel*, in: Dietlein/Ruttig, § 4 GlüStV Rn. 73 legt die Grenze der Geringwertigkeit in Anlehnung an die SpielV bei ca. 60 EUR fest, *Helmes/Otto*, in: Hamacher/Krings/Otto, § 4 GlüStV Rn. 20 dagegen in Anlehnung an das JuSchG bei ca. 30 EUR.

70 Erl. zum GlüStV 2021 LT HE Drs. 20/3989, S. 36.

71 Vgl. unten Rn. 54; vgl. § 6 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 Nr. 3 lit. a, Nr. 4, Nr. 9 GlüStV.

72 Vgl. unten Rn. 216 ff.

stellt sein, dass Minderjährige von der Teilnahme am Glücksspiel ausgeschlossen werden.

### **b. Jugendschutzgesetz**

§ 6 Abs. 1 JuSchG legt ein Anwesenheitsverbot für Minderjährige in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen fest. 41

§ 6 Abs. 2 JuSchG normiert zudem, dass eine Teilnahme Minderjähriger an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit grundsätzlich unzulässig und nur auf Volksfesten, Jahrmärkten, Spezialmärkten oder ähnlichen Veranstaltungen und nur bei Gewinnen in Waren von geringem Wert<sup>73</sup> möglich ist. Jede sonstige Glücksspielteilnahme Minderjähriger ist unzulässig. Das Jugendschutzgesetz lässt hier damit deutlich mehr Ausnahmen zu als die restriktiv formulierte, nur auf Auspielungen bezogene Regelung im GlüStV. 42

### **c. Spezifische Jugendschutzanforderungen in den spezifischen Landesgesetzen**

Insbesondere im Spielhallenbereich sowie zu Wettvermittlungsstellen ergeben sich zudem besondere Jugendschutzanforderungen aus den konkreten Landesglücksspiel- und Spielhallengesetzen, bspw. zu Zugangsbeschränkungen oder zu Mindestabständen der Glücksspieleinrichtung zu Kinder- und Jugendeinrichtungen. Wie die Regelungen ausgestaltet sind, welche Mindestabstände normiert werden und wie der jeweilige Landesgesetzgeber Kinder- und Jugendeinrichtungen je Bundesland definiert, wird in den entsprechenden Kapiteln erläutert. 43

## **4. Sozialkonzept**

Nach § 6 GlüStV trifft ein Veranstalter und Vermittler öffentlichen Glücksspiels die Pflicht, ein Sozialkonzept zu entwickeln und umzusetzen. Ein solches ist zwingende Voraussetzung der Erlaubniserteilung; ist es unvollständig oder genügt es den Vorgaben nicht, besteht kein Anspruch auf Erteilung einer entsprechenden glücksspielrechtlichen Erlaubnis;<sup>74</sup> eine bereits erteilte Erlaubnis kann entzogen werden.<sup>75</sup> Auch kann die zuständige Behörde Nachbesserungen am bestehenden Konzept verlangen. Sowohl an die Entwicklung als auch an die Umsetzung des Sozialkonzepts kann die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 GlüStV Anforderungen stellen. 44

Zur besseren Systematisierung wurde in der Neufassung des § 6 GlüStV der bisherige Anhang des GlüStV 2012 „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ – in modifizierter Form – integriert. 45

73 Ein Wert von 30 EUR wäre noch geringwertig, ein Wert von 60 EUR dagegen nicht, vgl. *Liesching*, in: Erbs/Kohlhaas, § 6 JSchG Rn. 11.

74 OVG NRW, Beschl. v. 20.9.2021 – 4 A 2327/19 – juris, Rn. 8.

75 OVG NRW, Beschl. v. 14.5.2019 – 4 B 954/18 – juris, Rn. 5 ff.