



## Das aktuelle Stichwort

### Das Boot ist voll – auch bei Online-Glücksspielen?

Anmerkungen zum Ergebnis der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 zum schweizerischen Bundesgesetz über Geldspiele

Von Dr. Jörg Ukrow

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR

#### *A. Einleitung*

„Schweizer für Online-Casinos“ – so lauten die Schlagzeilen im Nachgang zum Ergebnis der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018<sup>1</sup> zum schweizerischen Bundesgesetz über Geldspiele (BGS) vom 29. September 2017.<sup>2</sup> Bei einer niedrigen Stimmbeteiligung von nur 33,7 Prozent sprachen sich insgesamt 72,9 Prozent aller Abstimmenden für das Gesetz aus.

Der Schweizer Bundesrat will das neue Gesetz so rasch wie möglich in Kraft setzen – voraussichtlich zum 1. Januar 2019. Zuvor müssen per Verordnung noch Einzelheiten wie die Umsetzung der Präventionsmaßnahmen geregelt werden. Noch nicht bekannt ist, ab wann die Casinos beantragen können, dass ihre Konzession um das Recht erweitert wird, Spiele im Internet anzubieten. Das Verfahren bei der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) startet voraussichtlich im Frühjahr 2019, die ersten entsprechenden Angebote dürften demnach im Jahr 2020 online gehen.<sup>3</sup>

Das schweizerische Bundesgesetz über Geldspiele folgt einer Abschottungsstrategie (auch) in Bezug auf Online-Glücksspielangebote, die Erinnerungen an vormalige vergleichbare Strategien der Schweiz weckt, die in dem Ruf „Das Boot ist voll“<sup>4</sup> einen populistischen Ausdruck fanden und (nicht nur in der Schweiz)<sup>5</sup> finden. Die Einstufung der Begrenzungen der Öffnung des Internet-Glücksspiels in der Schweiz als protektionistische Maßnahme liegt ebenso nahe wie die

---

<sup>1</sup> Zum Referendum vgl.  
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20180610/Geldspielgesetz.html>

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/6245.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. *Altermatt/Braun*, So wird künftig im Internet gezoockt: Die Antworten auf die 7 wichtigsten Fragen zum Online-Geldspiel, *Aargauer Zeitung* v. 11.06.2018 (abrufbar unter <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/so-wird-kuenftig-im-internet-gezoockt-die-antworten-auf-die-7-wichtigsten-fragen-zum-online-geldspiel-132672500>)

<sup>4</sup> So auch der Titel eines Spielfilms des Schweizer Regisseurs *Markus Imhoof* aus 1980 nach dem gleichnamigen Buch des Schweizer Schriftstellers *Alfred A. Häsler*.

<sup>5</sup> Vgl. <https://jungefreiheit.de/debatte/kommentar/2015/das-boot-ist-voll-2/>

Parallele zu neuen, das bisherige Welthandelssystem erschütternden Rufen z.B. nach „America first“.

Allerdings wird der Ansatz des Glücksspielgesetzes offenkundig auch jenseits der Schweizer Grenzen glücksspielrechtspolitisch mit Interesse verfolgt. Entsprechende Regelungsüberlegungen gab es jüngst nicht nur in Österreich. Ein dort im Februar 2018 vom für die Glücksspielregulierung zuständigen Bundesfinanzministerium versandter, aber kurz darauf zurückgezogener Entwurf zur Novellierung des österreichischen Glücksspielgesetzes (GSpG)<sup>6</sup> sah unter anderem Internetsperren (IP-Blocking) zur Durchsetzung der auf Online-Casinospiele bezogenen Regelungen vor.<sup>7</sup> Auch in Deutschland werden aktuell im Nachgang zum Referendum in der Schweiz verstärkt (wieder) Rufe (auch) nach Internetsperren zur Bekämpfung illegalen Online-Glücksspiels in Deutschland laut.<sup>8</sup>

Zudem befasst sich die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Forschungstätigkeit mit dem Thema Zugangssperren: Die Kommission hat 2017 eine Studie zur „Evaluierung von Regulierungsinstrumenten zur Durchsetzung von Online-Glücksspielregeln und zur Steuerung der Nachfrage nach kontrollierten Angeboten“ ausgeschrieben. Diese soll es der GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU ermöglichen, tragfähige Lösungen für das Problem der Verbreitung von Glücksspiel-Webseiten zu finden, auf die Millionen von Bürgern zugreifen, die jedoch nicht von den Behörden der Mitgliedstaaten kontrolliert werden (namentlich weil die Anbieter, von denen viele ihren Sitz außerhalb der EU haben, in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht zugelassen sind).<sup>9</sup> Von dem Auftragnehmer wird erwartet, dass er eine evidenzbasierte Analyse der Wirksamkeit und des Umfangs der Optimierung der reaktionsfähigen Durchsetzungsmaßnahmen (a) zur Sperrung des Zugriffs auf Websites, (b) zur Sperrung von Finanztransaktionen, die mit Glücksspielgesetzen nicht vereinbar sind, und (c) zu verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen gegen Betreiber und Spieler von nicht zugelassenem Glücksspiel vorlegt. Darüber hinaus muss der Auftragnehmer einen Bewertungsrahmen für präventive Durchsetzungsmaßnahmen wie etwa das Verbot der Werbung für nicht zugelassene Online-Glücksspieldienste erstellen.<sup>10</sup>

Die nachfolgenden Anmerkungen beleuchten das Gewinnspielgesetz allerdings nicht unter welthandelsrechtlichem Blickwinkel. Sie zeigen vielmehr auf, dass die obigen Schlagzeilen den Sachverhalt in zweifacher Weise verkürzen: Es geht zum einen nicht um jedwedes Online-Casino-Angebot. Und es geht zum anderen auch um andere Glücks- bzw. Geldspiele als Online-Casino-Angebote. Mit Blick auf die aktuellen Debatten über eine Reform des Glücksspiel-Staatsvertrages der Länder<sup>11</sup> beleuchtet der Beitrag die Unterschiede zwischen der aktuellen deutschen und der zukünftigen schweizerischen Regelung des Online-Glücksspiels und legt dar, wo Grenzen einer Übernahmefähigkeit des Schweizer Ansatzes in deutsches Recht bestehen.

---

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 28. November 1989 zur Regelung des Glücksspielwesens (Glücksspielgesetz – GSpG); in konsolidierter Fassung abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004611>

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.trend.at/newsticker/internetsperren---weiter-warten-auf-gluecksspielgesetznovelle-9876730>

<sup>8</sup> Vgl. *Willmroth*, Lotto fordert Netzsprrren, SZ vom 15. Juni 2018, S. 19

<sup>9</sup> Vgl. <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=2594>

<sup>10</sup> Vgl. <http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:286833-2017:TEXT:EN:HTML>

<sup>11</sup> Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15. Dezember 2011. Abrufbar z.B. unter <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/StVGlueStV>

## *B. Grundlegende Unterschiede zwischen dem glücksspielrechtlichen Regulierungsansatz der Schweiz und in Deutschland*

In der Schweiz ist seit 2012 im Gefolge eines damaligen Referendums<sup>12</sup> Geldspiel Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Regelung in Art. 106 des Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:<sup>13</sup> Nach dessen Absatz 1 erlässt der Bund Vorschriften über die Geldspiele, wobei er den Interessen der Kantone Rechnung trägt. Für die Errichtung und den Betrieb von Spielbanken ist nach Absatz 2 eine Konzession des Bundes erforderlich; der Bund erhebt zudem eine ertragsabhängige Spielbankenabgabe. Die Schweizer Kantone sind nach Absatz 3 zuständig für die Bewilligung und die Beaufsichtigung u.a. (a) der Geldspiele, die einer unbegrenzten Zahl Personen offenstehen, an mehreren Orten angeboten werden und derselben Zufallsziehung oder einer ähnlichen Prozedur unterliegen; ausgenommen sind die Jackpotsysteme der Spielbanken, (b) der Sportwetten sowie (c) der Geschicklichkeitsspiele. Die Zuständigkeitsregelungen für Bund und Kantone finden nach Artikel 106 Abs. 4 auch auf die telekommunikationsgestützt durchgeführten Geldspiele Anwendung. Bund und Kantone tragen nach Art. 106 Abs. 5 den Gefahren der Geldspiele Rechnung. Sie stellen durch Gesetzgebung und Aufsichtsmaßnahmen einen angemessenen Schutz sicher und berücksichtigen dabei die unterschiedlichen Merkmale der Spiele sowie Art und Ort des Spielangebots. Die Kantone stellen zudem nach Art. 106 Abs. 6 sicher, dass die Reinerträge aus den Geldspielen gemäß Absatz 3 Buchstabe a und den Sportwetten nach Absatz 3 Buchstabe b vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden.

Eine vergleichbare verfassungstextliche Verortung des Themas Glücksspiel ist der deutschen Regulierung fremd. Allerdings bewegt sich diese Regulierung nicht im verfassungsfreien Raum. Auch für die deutsche Glücksspielregulierung gilt es, sowohl die kompetenzrechtlichen als auch die grundrechtlichen Leitplanken des Grundgesetzes zu beachten. Im Unterschied zur Schweizer Regulierung ist die deutsche Glücksspielregulierung zudem auch an Vorgaben des EU-Rechts gebunden. Solche rechtsverbindlichen Vorgaben bestehen zwar nicht auf der Ebene des sekundären Unionsrechts. Indessen muss der deutsche Glücksspielgesetzgeber, bei dem es sich mit Blick auf den ordnungsrechtlichen Ansatz der Regulierung nicht um den Bund, sondern um die Länder handelt, in seiner Regulierung die Vorgaben des primären Unionsrechts, namentlich die Grundfreiheiten des Binnenmarktes in ihrer Auslegung durch den EuGH beachten. Der EuGH hat in seiner reichhaltigen glücksspielrechtlichen Judikatur<sup>14</sup> zwar einerseits die Besonderheiten des Glücksspiels betont, zugleich aber immer wieder auch die Kohärenz einer mitgliedstaatlichen glücksspielrechtlichen Regulierung angemahnt, die insbesondere die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit von Glücksspielanbietern begrenzt.

---

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20120311/index.html>

<sup>13</sup> Abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

<sup>14</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 6. März 2007, *Placanica u. a.*, C- 338/04, C- 359/04 und C- 360/04, EU:C:2007:133; Urteil vom 8. September 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International*, C- 42/07, EU:C:2009:519; Urteil vom 8. September 2010, *Carmen Media Group*, C- 46/08, EU:C:2010:505; Urteil vom 30. April 2014, *Pfleger u. a.*, C- 390/12, EU:C:2014:281; Urteil vom 4. Februar 2016, *Ince*, C- 336/14, EU:C:2016:72; Urteil vom 22. Juni 2017, *Unibet International Ltd./ Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala*, C- 49/16, EU:C:2017:491

### *C. Die Regelungssituation in der Schweiz in Bezug auf Online-Casinospiele nach dem Referendum im Vergleich zur Rechtslage in Deutschland*

Nach Art. 9 des Geldspielgesetzes, das im Schweizer Referendum bestätigt wurde, erweitert der Bundesrat die Konzession von Spielbanken um das Recht erweitern, Spielbankenspiele online durchzuführen, wenn die Gesuchstellerin auch unter Berücksichtigung ihres Online-Angebots die Voraussetzungen nach Art. 8 Abs. 1 Buchst. a Ziff. 1–4 und b–d erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen zählt u.a.,

- dass die Gesuchstellerin eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht ist und deren Aktienkapital in Namenaktien aufgeteilt ist (Art. 8 Abs. 1 Buchst. a Ziff. 1) und ein Sicherheitskonzept und ein Sozialkonzept vorlegt (Art. 8 Abs. 1 Buchst. a Ziff. 1) sowie
- dass die Gesuchstellerin und deren wichtigste Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten sowie die Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen und die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten einen guten Ruf genießen, und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit und eine unabhängige Geschäftsführung bieten (Art. 8 Abs. 1 Buchst. b).

In welchem Verhältnis diese Öffnung des Online-Wegs zu der die Teilnahmemöglichkeit begrenzenden Definition der „Spielbankenspiele“ steht, bei denen es sich nach Art. 3 Buchst. g) des Geldspielgesetzes um „Geldspiele (handelt), die einer eng begrenzten Anzahl Personen offenstehen“, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Der bei systematischer und teleologischer Auslegung erkennbar auch für Online-Geldspiele gesetzgeberisch gewünschte Begrenzungszweck spricht dafür, dass auch die Teilnahme am Online-Spiel reguliert werden muss und nicht jedermann frei zugänglich sein darf.

Über diese generelle Begrenzung des online teilnahmeberechtigten Personenkreises hinaus ist Art. 17 des Geldspielgesetzes zu beachten, der neben allgemeinen Anforderungen an die Ausgestaltung der Spiele in seinem Absatz 1 – danach müssen die Spiele so ausgestaltet sein, dass sie auf sichere und transparente Weise durchgeführt werden können – auch spezielle Anforderungen für online durchgeführte Spiele enthält: Diese müssen nach Absatz 2 der Regelung zusätzlich zu den vorgenannten Anforderungen so ausgestaltet sein, dass sie von angemessenen Maßnahmen zum Schutz der Spielerinnen und Spieler vor exzessivem Geldspiel begleitet werden können. Die Parallelitäten in den Zielrichtungen des (Online-) Spielerschutzes vor exzessivem Geld- bzw. Glücksspiel zwischen Art. 17 Abs. 2 Geldspielgesetz einerseits, § 1 Satz 1 Nrn. 1 und 3 GlüStV sind evident.

Der Schweizer Bundesrat erlässt nach Art. 17 Abs. 3 des Geldspielgesetzes die spieltechnischen Vorschriften, die erforderlich sind zur Umsetzung dieser allgemeinen und online-spezifischen Anforderungen, wobei er die international gebräuchlichen Vorgaben berücksichtigt. Bei der Frage, was international gebräuchlich ist, dürfte dem Bundesrat eine erhebliche Einschätzungsprärogative zukommen. Die in § 4 Abs. 5 GlüStV aufgeführten Anforderungen für die Zulässigkeit von Online-Lotterien und Sportwetten (namentlich die Gewährleistung des Ausschlusses minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung, die Begrenzung des Höchsteinsatzes je Spieler, die Aufforderung zu einer Selbstlimitierung des Spielers bei der Registrierung, die jederzeitige Möglichkeit für den Spieler, tägliche, wöchentliche oder monatliche Einzahlungs- und Verlustlimits zu verringern, der Ausschluss besonderer Suchtanreize durch schnelle Wiederholung sowie die Begrenzung intermedialer Teilnahmemöglichkeiten) sind ein möglicher, kein gesetzgeberisch zwingend vorgegebener Orientierungspunkt für die Durchführungsmaßnahmen des Bundesrates.

Inwiefern auch jenseits der Spielbankenspiele Casinospiele online in der Schweiz vorgehalten werden können, ist nicht zuletzt eine Frage der Begriffsbestimmung. Denn nach Art. 3 Buchst. e Geldspielgesetz handelt es sich bei Großspielen, deren Veranstaltung nach Art. 21 des Gesetzes einer Bewilligung bedarf, um Lotterien, Sportwetten und Geschicklichkeitsspiele, die automatisiert oder interkantonal oder online durchgeführt werden. Dass es sich bei Casino-Spielen nicht um Lotterien oder Sportwetten handelt, ist offenkundig. Geschicklichkeitsspiele sind nach Art. 3 Buchst. d des Gesetzes „Geldspiele, bei denen der Spielgewinn ganz oder überwiegend von der Geschicklichkeit der Spielerin oder des Spielers abhängt“. Ob ein solches Geschicklichkeitserfordernis bei einem Casino-Spiel besteht, kann ggf. von Spiel zu Spiel von den kantonal zuständigen Stellen unterschiedlich beurteilt werden.

In Deutschland bestehen nach derzeitiger Rechtslage entsprechende Klärungserfordernisse nicht: Online-Casinospiele sind nach § 4 Abs. 4 („Das Veranlassen und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.“) generell untersagt; eine Ausnahme von diesem Internet-Verbot für öffentliche Glücksspiele sieht § 4 Abs. 5 GlüStV zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV nur für Lotterien und Sportwetten unter besonderen Voraussetzungen vor. Dieses Verbot von Online-Casinospiele gilt aktuell für alle 16 Bundesländer.

Allerdings galt vor dem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag in Schleswig-Holstein vom 1. Januar 2012 bis 7. Februar 2013 das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (GlücksspielG).<sup>15</sup> Auf seiner Grundlage erteilte das Innenministerium Schleswig-Holstein auch Genehmigungen für Online-Casinospiele,<sup>16</sup> welche auch nach der Aufhebung des Glücksspielgesetzes fortgelten. Die Genehmigung als Veranstalter von Online-Casinospiele auf der Grundlage des § 19 des schleswig-holsteinischen GlücksspielG sowie die Vertriebsgenehmigung für den Vertrieb von Online-Casinospiele nach § 20 dieses Gesetzes war allerdings nach § 4 Abs. 3 Satz 1 dieses Gesetzes (im Fall von Vertriebsgenehmigungen in Verbindung mit § 5 Abs. 3 dieses Gesetzes) auf sechs Jahre zu befristen. Insofern läuft die ohnedies auf schleswig-holsteinisches Territorium begrenzte Genehmigungswirkung demnächst aus.

Glücksspielrechtspolitisch gibt es allerdings Novellierungsüberlegungen einzelner Länder,<sup>17</sup> die auf einen Abschied vom Verbot des Online-Casinospiele in Deutschland zielen:

- Hessen hat im März 2016 den „Entwurf eines Staatsvertrages zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland und zur Errichtung der gemeinsamen Aufsichtsbehörde“ vorgelegt, nach dem Casinospiele wie auch sämtlichen sonstigen öffentlichen Glücksspiele im Internet zukünftig auf der Grundlage einer Erlaubnis angeboten werden dürfen.<sup>18</sup>
- Die sog. Jamaika-Koalition in Schleswig-Holstein hat sich in ihrem Koalitionsvertrag 2017<sup>19</sup> darauf verständigt, dass „die Koalition ... dem zweiten

---

<sup>15</sup> Abruflbar unter <http://www.gesetzesrechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=GlSpielG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&ai z=true>

<sup>16</sup> Vgl. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/\\_documents/onlineCasinospiele.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/_documents/onlineCasinospiele.html)

<sup>17</sup> Andere Länder halten am Verbot des Online-Casinospiele zumindest bislang fert.

<sup>18</sup> Vgl. §§ 30 ff. des Entwurfs eines Staatsvertrages zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Deutschland und zur Errichtung der gemeinsamen Aufsichtsbehörde; abruflbar unter [https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/entwurf\\_eines\\_staatsvertrages\\_zur\\_neuregelung\\_des\\_gluecksspielwesens\\_in\\_deutschland.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/entwurf_eines_staatsvertrages_zur_neuregelung_des_gluecksspielwesens_in_deutschland.pdf)

<sup>19</sup> Abruflbar unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/\\_documents/koalitionsvertrag2017\\_2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/_documents/koalitionsvertrag2017_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2)



Glücksspieländerungsstaatsvertrag im Parlament nicht zustimmen (wird). Schleswig-Holstein wird den Glücksspielstaatsvertrag kündigen und mit anderen Ländern (z.B. Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) nach einer tragfähigen, europarechtskonformen Lösung für den gesamten Bereich der Sportwetten einschließlich des Online Casinospiels sowie des Pokerspiels suchen, die sich an den Regelungen des bis 2013 gültigen Glücksspielgesetzes Schleswig-Holstein orientiert.“

Hessen gab zwar anlässlich der Unterzeichnung des Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrages im März 2017 zu Protokoll, den Entwurf trotz rechtlicher Bedenken gegen die fehlende Regulierung für Online-Casinospiele im Interesse der Ländereinheitlichkeit mitzutragen. Die Ratifikation dieses Änderungsstaatsvertrages scheiterte indessen am Widerstand aus Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.<sup>20</sup>

Bei den laufenden Bemühungen um eine Reform des deutschen Glücksspielstaatsvertrages<sup>21</sup> kann das neue Schweizer Geldspielgesetz nur begrenzt als Vorbild dienen:

- Einer Begrenzung der Zulassung als Veranstalter oder Vermittler von Online-Casinospielen auf deutsche Staatsangehörige oder in Deutschland ansässige bzw. nach deutschem Recht errichtete Gesellschaften stünde die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit des AEUV entgegen. Dem hiernach zu beachtenden Diskriminierungsverbot hat der deutsche Glücksspielgesetzgeber bereits bislang namentlich in der Öffnung des Kreises potentieller Konzessionsnehmer für eine Sportwettenkonzession auf Konzessionsnehmer mit einem Sitz in einem EU-Mitgliedstaat oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum in § 4a Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 b) GlüStV Rechnung getragen.<sup>22</sup> Schweizer oder schweizerische Gesellschaften sind mangels Zugehörigkeit der Schweiz zum EWR danach von der Konzessionsfähigkeit ausgeschlossen. Insoweit stehen dem Schweizer Ansatz im Verhältnis zu EU-Mitgliedstaaten von vornherein welthandelsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsätze nicht entgegen.

Im Übrigen hatten die Gegner des Geldspielgesetzes in der Referendumskampagne die protektionistischen Ansätze des Gesetzes kritisiert und als „intelligente Alternative“ ins Spiel gebracht, das internationale und nationale Angebot nach Schweizer Auflagen zu konzessionieren.<sup>23</sup> Ein solcher „internationalistischer“ Ansatz, der im Referendum keine Mehrheit fand, würde auch über den deutschen Regelungsansatz hinausreichen, da auch Anbieter aus Drittstaaten, die nicht der EU oder dem EWR angehören, konzessionsfähig wären. Nicht zuletzt auf vollstreckungsrechtliche Probleme, die mit einer solchen globalen Öffnung zumindest derzeit noch verbunden wären, erscheint ein solcher Ansatz mit Blick auf eine effektive Rechtsdurchsetzung im Internet als überschießend.

- Eine Ausdehnung persönlicher Zuverlässigkeitserfordernisse auf Geschäftspartner des zugelassenen Anbieters von Online-Casinospielen oder des am Zugelassenen wirtschaftlich Berechtigten, wie sie Art. 8 Abs. 1 Buchst. b) Geldspielgesetz enthält, ginge nicht

---

<sup>20</sup> Vgl. *Bremer*, Glücksspielstaatsvertrag 2018: Wie geht es im neuen Jahr weiter? In: WIRTSCHAFTSRAT Recht. 5. Januar 2018, <https://www.wr-recht.de/gluecksspielstaatsvertrag-2018/>

<sup>21</sup> Bei der Ministerpräsidentenkonferenz und beim anschließenden Gespräch mit der Bundeskanzlerin am 14. Juni 2018 gab es insoweit allerdings keine Schwerpunktsetzung auf dieses Thema; vgl. <https://www.afp.com/de/nachrichten/2522/ministerpraesidenten-beraten-mit-merkel-ueber-asylopolitik-doc-15w7xu4>.

<sup>22</sup> Eine entsprechende Begrenzung findet sich z.B. auch in § 20a Abs. 1 Nr. 5 RStV.

<sup>23</sup> Vgl. Erläuterungen des Bundesrates – Volksabstimmung vom 10. Juni 2018, S. 23 (abrufbar über <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20180610/Geldspielgesetz.html>)

unerheblich über Zurechnungszusammenhänge hinaus, wie sie bislang glücksspielrechtlich aus § 4a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 a) und b) GlüStV und medienrechtlich aus § 28 RStV vertraut sind. Ob eine solche erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung grundrechtlich unbedenklich wäre, erscheint unter Verhältnismäßigkeitsblickwinkel nicht völlig zweifelsfrei.

#### ***D. Die Regelungssituation in der Schweiz in Bezug auf Online-Sportwetten nach dem Referendum im Vergleich zur Rechtslage in Deutschland***

Das schweizerische Geldspielgesetz öffnet nicht nur personell begrenzt den Markt für Online-Casinospiele. Es hat auch – in Ausformung des Art. 106 der schweizerischen Bundesverfassung – Sportwettangebote im Internet im Blick. Die Bestimmungen zu Großspielen im 3. Kapitel des Gesetzes (Art. 21 ff.) haben – wie bereits dargestellt – auch Sportwetten in ihrem Anwendungsbereich. Wie für Online-Casinospiele sieht das Geldspielgesetz auch für die Veranstaltung von Sportwetten ein Bewilligungserfordernis (Art. 21) vor, wobei die Bewilligung allerdings – ebenfalls in Parallelität zum Regulierungsansatz für Online-Casinospiele – nach Art. 22 Satz 1 Buchst. a nur einer juristischen Person nach schweizerischem Recht erteilt werden kann.

Im Unterschied zu den Spielbankenspielen enthält das Geldspielgesetz keine ausdrückliche Regelung zur Online-Durchführung von Sportwetten. Allerdings ist dieses Fehlen nicht als bundesrechtliches Verbot der Durchführung einzustufen. Vielmehr trägt es der gesetzgeberischen Kompetenzverteilung auf der Grundlage des Art. 106 der schweizerischen Bundesverfassung Rechnung. Art. 28 Buchst. b des Geldspielgesetzes bestimmt dementsprechend, dass die Kantone in rechtsetzender Form die Durchführung von Sportwetten verbieten können. Als minus im Vergleich zu einem solchen Totalverbot ist auch die Regelung von Begrenzungen für Sportwetten zulässig, wobei diese Schranken auch besondere Regelungen, einschließlich eines Verbots, für die Online-Durchführung von Sportwetten vorsehen können.

Art. 25 Abs. 2 Geldspielgesetz regelt zudem bundeseinheitlich, dass Sportwetten nicht auf Sportereignisse angeboten werden dürfen, an denen mehrheitlich Minderjährige teilnehmen. Diese Regelung entspricht der von den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der deutschen Länder in den „Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten während des laufenden Konzessionsverfahrens“<sup>24</sup> getroffenen, aus den Zielsetzungen des § 1 GlüStV entwickelten Regelung, dass Wetten auf Sportveranstaltungen, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, unzulässig sind.

Der deutsche Gesetzgeber folgt im Übrigen zumindest bislang einem Ansatz der Begrenzung der Anzahl zulässiger Sportwettanbieter, der auch im Geldspielgesetz vorgesehen ist. Nach dessen Art. 23 Abs. 1 bestimmen die Kantone die maximale Anzahl der Veranstalterinnen von Sportwetten. Dem entspricht der im GlüStV im Rahmen der sog. Experimentierklausel für Sportwetten in § 4a Abs. 3 Satz 1 vorgesehene Ansatz, die Zahl der Sportwetten-Konzessionen zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV zu beschränken. Die Höchstzahl der Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten, die dann auch über das Internet angeboten werden dürften, wurde zwar in der genannten Experimentierklausel in § 10a Abs. 3 GlüStV auf 20 festgelegt.

Allerdings ist das Konzessionsverfahren faktisch mit Blick auf juristische Bedenken der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen die Rechtmäßigkeit des bisherigen Verfahrens gescheitert:

---

<sup>24</sup> Stand: 28.01.2016; abrufbar unter [https://www.saarland.de/dokumente/res\\_innen/Leitlinien\\_Sportwettenvollzug\\_Stand\\_28\\_1\\_2016.pdf](https://www.saarland.de/dokumente/res_innen/Leitlinien_Sportwettenvollzug_Stand_28_1_2016.pdf), S. 2

Wegen der Beschlüsse des VG Wiesbaden vom 05.05.2015 und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 16.10.2015 kann das Konzessionsverfahren bis auf weiteres nicht abgeschlossen werden. Insbesondere im Interesse des Jugend- und Spielerschutzes und zur Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs sollen die bereits erwähnten „Leitlinien zum Vollzug im Bereich Sportwetten während des laufenden Konzessionsverfahrens“ befristet das weitere Vorgehen gegen Sportwettanbieter steuern und Klarheit für alle Beteiligten schaffen. Diese Leitlinien zeigen nicht zuletzt auch mögliche materiell-rechtliche Verstöße von Sportwettanbietern gegen Vorgaben des GlüStV auf, die Anknüpfungspunkt für Untersagungsverfügungen der zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder sein können.

Eine rechtsvergleichende Untersuchung, inwieweit kantonales Recht zu materiell-rechtlichen Vorgaben für die Rechtmäßigkeit des Sportwettenangebotes Ähnlichkeiten und Unterschiede zur Rechtslage auf der Grundlage der §§ 1, 21 GlüStV<sup>25</sup> aufweist, würde den begrenzten Rahmen dieses kleinen Beitrags sprengen.

## *E. Rechtsdurchsetzung im Internet – Die Regelungen zur Sperrung im Geldspielgesetz aus dem Blickwinkel deutscher Rechtshistorie, des deutschen Verfassungsrechts sowie des EU-Rechts*

### *I. Die Regelung zu Zugangssperren im Geldspielgesetz*

Auch jenseits der Schweiz und jenseits glücksspielrechtspolitischer Debatten hat die Regelung zu Zugangssperren im Geldspielgesetz besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Zur Motivation für diese Regelung führt der Bundesrat in seinen Erläuterungen für das Referendum aus:

„Das Geldspielgesetz lässt neue Angebote im Internet zu. Es trägt damit der Digitalisierung Rechnung. Es enthält auch klare Regeln für diesen Bereich. Heute sind die Anbieter von Online-Spielen mit Sitz im Ausland, oft an Offshore-Standorten, nicht an das Schweizer Recht gebunden. Sie bieten ihre Spiele in der Schweiz ohne Bewilligung an und müssen keine Maßnahmen zum Schutz vor Spielsucht und anderen Gefahren treffen. Zudem entrichten sie in der Schweiz keine Abgaben zugunsten von AHV/IV oder gemeinnützigen Zwecken. ... Diese Situation soll korrigiert werden: Das Geldspielgesetz will Anbieter ohne Schweizer Bewilligung deshalb auch im Internet vom Schweizer Markt fernhalten. Dafür sieht es Zugangssperren vor. Die Schweiz folgt damit dem Beispiel von 17 europäischen Staaten, die solche Sperren bereits einsetzten. Auch das Übereinkommen des Europarates gegen Wettkampfmanipulation im Sport sieht solche Sperren vor, namentlich gegen illegale Sportwetten.“

Das Geldspielgesetz regelt vor diesem Hintergrund in Art. 86 „Sperrung des Zugangs zu nicht bewilligten Spielangeboten“ in den Absätzen 1 bis 4 Folgendes:

„1. Der Zugang zu online durchgeführten Geldspielen ist zu sperren, wenn die Spielangebote in der Schweiz nicht bewilligt sind.“

---

<sup>25</sup> Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV können Sportwetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen erlaubt werden. Nach Absatz 4 dieser Regelung ist die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten nicht zulässig. Wetten während des laufenden Sportereignisses sind unzulässig. Davon abweichend können Sportwetten, die Wetten auf das Endergebnis sind, während des laufenden Sportereignisses zugelassen werden (Endergebniswetten); Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (Ereigniswetten) sind ausgeschlossen.



- 2. Gesperrt wird ausschließlich der Zugang zu Spielen, deren Veranstalterinnen ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland haben oder ihn verschleiern und die von der Schweiz aus zugänglich sind.
- 3. Die ESBK<sup>26</sup> und die interkantonale Behörde<sup>27</sup> führen und aktualisieren jeweils eine Sperrliste betreffend die Angebote in ihrem Zuständigkeitsbereich.
- 4. Die Fernmeldediensteanbieterinnen sperren den Zugang zu den Spielangeboten, die auf einer der Sperrlisten aufgeführt sind.“

Art. 87 des Geldspielgesetzes regelt die Eröffnung der Sperrverfügung über die gleichzeitige Veröffentlichung der Sperrlisten durch ESBK und interkantonale Behörde sowie das Einspracheverfahren gegen die Sperrverfügung, das von der Veranstalterin eines online durchgeführten Geldspiels nach Absatz 2 Satz 2 dieser Regelung namentlich auch darauf gestützt werden kann, dass sie den Zugang zu dem Geldspiel in der Schweiz mit geeigneten technischen Maßnahmen unterbunden hat.

Die ESBK und die interkantonale Behörde setzen nach Art. 88 Abs. 2 des Geldspielgesetzes die im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 19979 gemeldeten Fernmeldediensteanbieterinnen mittels eines einfachen und gesicherten Verfahrens über die Sperrlisten in Kenntnis, über die nach Absatz 1 dieser Regelung auf den jeweiligen Webseiten dieser Behörden zu informieren ist. Die Fernmeldediensteanbieterinnen können bei der verfügenden Behörde nach Absatz 3 der Regelung binnen 30 Tagen ab der Mitteilung der Sperrlisten schriftlich Einsprache gegen die Verfügung erheben, „wenn die Maßnahme, die für die Sperrung des Zugangs zu den Angeboten erforderlich ist, aus betrieblicher oder technischer Sicht unverhältnismäßig wäre“.

Die ESBK und die interkantonale Behörde betreiben nach Art. 89 des Geldspielgesetzes gemeinsam eine Einrichtung, die die Benutzerinnen und Benutzer informiert, dass ein Online-Angebot gesperrt ist. Die Fernmeldediensteanbieterinnen leiten nach Absatz 2 dieser Regelung die Benutzerinnen und Benutzer, die auf die gesperrten Angebote zugreifen möchten, auf diese Informationseinrichtung weiter, soweit dies technisch möglich ist.

Art. 91 des Geldspielgesetzes enthält schließlich auch Regelungen zum zivil- und strafrechtlichen Haftungsausschluss für den Zugang zu den Angeboten auf den Sperrlisten sowie für Fernmeldediensteanbieterinnen, die zur Erfüllung ihrer Sperrpflichten Maßnahmen und Anordnungen nach den vorgenannten Bestimmungen umsetzen.

## *II. Erfahrungswerte mit dem Zensurvorwurf im Zusammenhang mit Zugangssperren im Internet*

Die Gegner des Geldspielgesetzes betonten in der Referendumskampagne nicht zuletzt auch ihr „NEIN zu Internet-Zensur“. Netzsperrungen seien ein schwerer Eingriff in die Wirtschafts- und Informationsfreiheit. Sie schränkten den Zugang zu Webseiten ein und schädeten dem Wirtschafts- und Forschungsstandort. Das Parlament schaffe damit einen gefährlichen Präzedenzfall. Auf diesen würden sich weitere Branchen berufen und ihrerseits Netzsperrungen fordern.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> D.h. die Eidgenössische Spielbankenkommission; vgl. Art. 8 Abs. 1 Buchst. c Geldspielgesetz; zu deren Zusammensetzung, Organisation, Unabhängigkeit, Aufgaben und Befugnissen vgl. Art. 94 ff. dieses Gesetzes

<sup>27</sup> Zu Errichtung, Unabhängigkeit, Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnissen der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde vgl. Art. 105 ff. des Geldspielgesetzes

<sup>28</sup> Vgl. Erläuterungen des Bundesrates – Volksabstimmung vom 10. Juni 2018, S. 23 (abrufbar über <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20180610/Geldspielgesetz.html>)

Was eine etwaige Präcedenzwirkung betrifft, hat der Schweizer Bundesrat allerdings schon im Vorfeld des Referendum betont, dass zwar beim Jugendmedienschutz, nicht aber beim Urheberrecht beabsichtigt sei, Netzsperrern als Instrument der Rechtsdurchsetzung im Internet einzusetzen.<sup>29</sup>

Der Ansatz der Art. 86 ff. Geldspielgesetz wie die Kritik an diesem Ansatz klingen im Übrigen in Deutschland vertraut. Denn das „Gesetz zur Erschwerung des Zugangs zu kinderpornographischen Inhalten in Kommunikationsnetzen (Zugangserschwerungsgesetz – ZugErschwG)“ des Bundes vom 17. Februar 2010,<sup>30</sup> das am 23. Februar 2010 in Kraft trat und seiner (Mit-) Initiatorin, der damaligen Familien- und Jugendministerin *Ursula von der Leyen* die Bezeichnung „*Zensursula*“ einbrachte, weist deutliche Parallelitäten zum schweizerischen Ansatz auf:

Das Zugangserschwerungsgesetz sah in seinem § 1 Abs. 1 vor, dass das Bundeskriminalamt (BKA) eine Liste über vollqualifizierte Domainnamen, Internetprotokoll-Adressen und Zieladressen von Telemedienangeboten führt, die Kinderpornographie nach § 184b des Strafgesetzbuchs enthalten oder deren Zweck darin besteht, auf derartige Telemedienangebote zu verweisen als „Sperrliste“ führt). Diese Liste sollte – täglich aktualisiert - den TK-Diensteanbietern im Sinne des § 2 ZugErschwG zur Verfügung gestellt werden. § 1 Abs. 2 Satz 1 ZugErschwG regelte, dass die Aufnahme in die Sperrliste nur erfolgt, soweit zulässige Maßnahmen, die auf die Löschung des Telemedienangebots abzielen, nicht oder nicht in angemessener Zeit erfolgversprechend sind.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 ZugErschwG, dessen Regelungsgehalt deutliche Parallelen zu Art. 86 Abs. 4 Geldspielgesetz aufweist, hatten Diensteanbieter nach § 8 des Telemediengesetzes,<sup>31</sup> die den Zugang zur Nutzung von Informationen über ein Kommunikationsnetz für mindestens 10.000 Teilnehmer oder sonstige Nutzungsberechtigte ermöglichen, geeignete und zumutbare technische Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu Telemedienangeboten, die in der Sperrliste aufgeführt sind, zu erschweren.

Nach § 4 ZugErschwG, dessen Regelungsgehalt deutliche Parallelen zu Art. 89 Geldspielgesetz aufweist, hatten diese Diensteanbieter Nutzeranfragen, durch die in der Sperrliste aufgeführte Telemedienangebote abgerufen werden sollen, auf ein von ihnen betriebenes Telemedienangebot (Stoppmeldung) umzuleiten, das die Nutzer über die Gründe der Sperrung sowie eine Kontaktmöglichkeit zum Bundeskriminalamt informiert.

Nachdem im Nachgang zu kontroversen politischen Debatten zum Zugangserschwerungsgesetz bereits das BKA durch einen seinerseits ebenfalls umstrittenen<sup>32</sup> Erlass des Bundesministeriums des Innern vom 17. Februar 2010 aufgefordert worden war, den „in § 1 Abs. 2 ZugErschwG eingeräumten Beurteilungsspielraum dahingehend zu nutzen, dass keine Aufnahme in Sperrlisten erfolgt und Zugangssperren unterbleiben“,<sup>33</sup> wurde das Zugangserschwerungsgesetz durch das

---

<sup>29</sup> Vgl. *Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)*, Modernisierung des Urheberrechts - Die wichtigsten Neuerungen, Bern, 22. November 2017, S. 6 (abrufbar unter <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-11-22/medienrohstoff-d.pdf>)

<sup>30</sup> BGBl. I S. 78

<sup>31</sup> Dabei handelt es sich um Diensteanbieter, die fremde Informationen in einem Kommunikationsnetz übermitteln oder zu diesen den Zugang zur Nutzung vermitteln.

<sup>32</sup> Vgl. <https://de.scribd.com/document/101855879/Stellungnahme-ZugErschwG-Heckmann>

<sup>33</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Zum verfassungswidrigen Zustand der Aussetzung des Zugangserschwerungsgesetzes und zum Stand der angekündigten Evaluierung – vom 29.04.2011, BT-Drs. 17/5678, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/056/1705678.pdf>

Artikel 1 des „Gesetz zur Aufhebung von Sperrregelungen bei der Bekämpfung von Kinderpornographie in Kommunikationsnetzen“ vom 22. Dezember 2011<sup>34</sup> mit Wirkung zum 29. Dezember aufgehoben.

Überlegungen zur Einführung von Zugangssperren im Zusammenhang mit illegalem Online-Glücksspiel, die es zunächst bei den Beratungen über einen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag gab, wurden im Anschluss an die kontroverse Debatte dieses Instruments im Gesetzgebungsverfahren zum Zugangssperrengesetz im letztlichen Text des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages nicht aufgegriffen.<sup>35</sup>

Zugangssperren sind inzwischen bundesrechtlich an anderer Stelle geregelt: § 7 des Telemediengesetzes vom 26. Februar 2007<sup>36</sup> wurde durch Art. 1 Nr. 1 Buchst b) des Dritten Gesetzes zur Änderung des Telemediengesetzes vom 28. September 2017<sup>37</sup> folgender Absatz 3 angefügt:

"(3) Verpflichtungen zur Entfernung von Informationen oder zur Sperrung der Nutzung von Informationen nach den allgemeinen Gesetzen aufgrund von gerichtlichen oder behördlichen Anordnungen bleiben auch im Falle der Nichtverantwortlichkeit des Diensteanbieters nach den §§ 8 bis 10 unberührt. Das Fernmeldegeheimnis nach § 88 des Telekommunikationsgesetzes ist zu wahren."

### *III. Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Zugangssperren zur effektiven Rechtsdurchsetzung glücksspielrechtlicher Betätigungsschranken im Internet*

Sofern der deutsche Gesetzgeber, vorliegend die Länder, ungeachtet dieser Vorerfahrungen anknüpfend an das nunmehrige schweizerische Regelungsmodell, das sich in seinem auf Sperrverfügungen setzenden Ansatz in einer nicht unerheblichen Reihe weiterer Staaten, einschließlich EU-Mitgliedstaaten findet, prüfen wollte, ob ein solcher Ansatz *de lege ferenda* verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, wäre zunächst festzuhalten, dass solche Zugangssperren den verfassungsrechtlichen Schutz der Telekommunikation nach Art. 10 Abs. 1 GG (rsp. nach der europarechtlichen Parallelnorm des Art. 8 EMRK)<sup>38</sup> berühren.

Für den Anwendungsbereich der EMRK hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Eröffnung des Schutzbereichs des Menschenrechts durch Internet-Zugangssperren bereits gerichtlich im Verfahren *Yildirim gegen Türkei* bestätigt: Auch wenn es sich bei der damals streitgegenständlichen Maßnahme aus Sicht des EGMR nicht um ein Verbot, sondern um eine Beschränkung des Zugangs gehandelt hatte, nahm dies der Beschränkung aus dessen Sicht nicht ihre Bedeutung, insbesondere weil das Internet heute eines der wichtigsten Mittel des Einzelnen für die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit sei.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> BGBl. I S. 2958

<sup>35</sup> Vgl. <https://netzpolitik.org/2011/glustv-verwirrung-sperrverfugungen-auch-ohne-dedizierte-sperrklausel/>

<sup>36</sup> BGBl. I S. 179, 251

<sup>37</sup> BGBl. I S. 3530

<sup>38</sup> Der Schutzbereich der Art. 8, 11 EU-Grundrechte-Charta dürfte bei mitgliedstaatlichen Regelungen zu glücksspielrechtlichen Zugangssperren nicht eröffnet sein, da es insoweit an der Anwendung von EU-Recht fehlen dürfte.

<sup>39</sup> Vgl. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-115705"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), Tz. 54.

Solche Sperren im Interesse der Glücksspiel-Rechtsdurchsetzung würden allerdings zugleich im Lichte des Verfassungsrechts legitimen Zwecken dienen. Um solche legitimen Zwecke handelt es sich namentlich bei den in § 1 GlüStV verankerte Zielsetzungen, „1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen; 2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken, 3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten, 4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und 5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranlassen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen“.

Sämtliche dieser Ziele würden unmittelbar oder mittelbar durch Zugangssperren zur Effektivierung einer Begrenzung bzw. Steuerung des Nutzern von Glücksspielen in Deutschland zur Verfügung stehenden Online-Angebots befördert.

Zwar wäre das eingesetzte Mittel in Form des Aufbaus und Betriebs einer Sperrinfrastruktur über die Erstellung von Sperrlisten und die Verpflichtung von Providern, namentlich auch TK-Unternehmen, zur Umsetzung durch entsprechende Sperrmaßnahmen nach bisherigen Erfahrungswerten nicht imstande, die gewünschten Schutzziele umfassend zu erreichen. Ein solche fehlende 100 %-ige Erfolgsgarantie beim Mitteleinsatz steht der Eignung des Mittels aus verfassungsrechtlicher Perspektive indessen nicht entgegen.

Gleiches gilt auch in Bezug auf die Frage, ob solche Zugangssperren zur Zielerreichung erforderlich sind. Das BVerfG stellt zutreffend nicht nur deutliche geringere Anforderungen als eine umfassende Erfolgsgarantie an die Geeignetheit des Mittels, sondern belässt dem Gesetzgeber einen großen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum in Bezug auf das Erforderlichkeitskriterium bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Grundrechtseingriffen. Selbst ein Verbinden von Sperr- und Löschanträgen in der Bewältigung von Gefährdungslagen für Gemeinwohlintereessen durch den Online-Vertriebsweg für Glücksspielangebote dürfte nicht per se verfassungswidrig sein.

Offen ist danach, ob Zugangssperren auch einer Verhältnismäßigkeitsprüfung i.e.S. standhalten können.-Für die Verhältnismäßigkeit könnte im Ansatz sprechen,

- (a) dass im deutschen Jugendmedienschutzrecht technische Instrumente zur Blockung des Zugangs zu Angeboten im Interesse eines Gemeinwohlbelangs – hier des Jugendschutzes – schon seit längerem in § 11 JMStV vorgesehen sind und
- (b) dass das Instrument der Zugangssperren in dritten, ihrerseits in vergleichbarer Weise wie deutsche Gesetzgebung grundrechtsgebundenen Rechtsordnungen (meist zum Schutz vor schwer jugendgefährdenden Inhalten wie z.B. Kinderpornographie) zum Einsatz kommt,<sup>40</sup> ohne dass dieses Instrument dort nachhaltigen grundrechtlichen Bedenken ausgesetzt gewesen wäre.

Zugangssperren zu Glücksspielen sind z.B. möglich

---

<sup>40</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste*, Internetsperren für kinderpornographische Inhalte, 2010, S. 6 ff. (<https://www.bundestag.de/blob/410230/aecaf4a3f981a0ca26024e2dba9117a4/wd-10-042-10-pdf-data.pdf>); *Sychold/Heckendorn Urscheler* u.a., Verschiedene Aspekte der Regelung des Geldspielwesens, Stand 28.04.2015 (abrufbar unter <https://www.isdc.ch/media/1514/14-066-geldspiele.pdf>)

- in Frankreich, wo Artikel 61 des Glücksspielgesetzes von 2010<sup>41</sup> es der Glückspielaufsichtsbehörde ARJEL<sup>42</sup> gestattet, ein Verfahren einleiten, mittels dessen der Zugang zu einer illegalen Website für Online-Glücksspiele blockiert werden kann, und
- in Italien auf der Grundlage des Art. 1 Nr. 50 des Gesetzes Nr. 296 vom 27. Dezember 2006<sup>43</sup> sowie des Dekrets No. 1034/CGV<sup>44</sup> durch die Zoll- und Monopolbehörde.<sup>45</sup>

Gegen die Verhältnismäßigkeit von Zugangssperren wurde in der Vergangenheit bereits wiederholt vorgetragen, dass der begrenzten Zwecktauglichkeit des Mittels erhebliche Risiken und Nebenwirkungen von Netzsperrungen, namentlich in Form von Overblocking, gegenüberstehen würden.<sup>46</sup>

Im Übrigen käme es auf die gesetzgeberische Ausformung der Zugangssperren im Hinblick auf die Frage an, ob verfassungsrechtliche Bedenken, die auch gegen das Netzwerkdurchsetzungsgesetz des Bundes vorgetragen werden – namentlich Bedenken im Hinblick auf den demokratischen Parlamentsvorbehalt für wesentliche Entscheidungen sowie die rechtsstaatlichen Erfordernisse der hinreichenden Bestimmtheit von Ge- und Verbotsnormen, des Richtervorbehalts für Grundrechtseingriffe sowie der Rechtsschutzgarantie – mit Aussicht auf gerichtlichen Erfolg gegen eine landesrechtliche Regelung von Zugangssperren zur Effektivierung der Glücksspielordnung vorgetragen werden können.

#### *IV. Zur Frage der Vereinbarkeit von Zugangssperren zur effektiven Rechtsdurchsetzung glücksspielrechtlicher Betätigungsschranken im Internet mit EU-Recht*

Bei einem Aufleben der Debatte über Zugangssperren als Instrument der glücksspielrechtlichen Rechtsdurchsetzung im Internet dürften in vergleichbarer Weise wie im Zusammenhang mit dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz Zweifel an der Vereinbarkeit eines solchen Regulierungsansatzes mit den Vorgaben des EU-Rechts geltend gemacht werden.

Allerdings weist der Sektor Glücksspiel im Unterschied zu den Sektoren, die durch das NetzDG adressiert sind, im Hinblick auf eine Vereinbarkeit mit der E-Commerce-Richtlinie (ECRL), die in Bezug auf das NetzDG vielfach bezweifelt wurde und wird, einen entscheidenden Unterschied auf: Nach Art. 1 Abs. 5 Buchst. d) 3. Spielstrich ECRL findet diese Richtlinie keine Anwendung auf

<sup>41</sup> Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, abrufbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/5/12/BCFX0904879L/jo>

<sup>42</sup> L'Autorité de régulation des jeux en ligne; vgl. <http://www.arjel.fr/>

<sup>43</sup> Abrufbar unter <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/06296l.htm>

<sup>44</sup> Abrufbar unter [http://www1.agenziadoganemonopoli.gov.it/files\\_monopoli/documenti\\_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreti\\_siti\\_illegali/Decreto\\_Direttoriale\\_2\\_gennaio\\_2007.pdf](http://www1.agenziadoganemonopoli.gov.it/files_monopoli/documenti_old/private/downloads/documentazione/scommesse/Decreti_siti_illegali/Decreto_Direttoriale_2_gennaio_2007.pdf)

<sup>45</sup> Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), vgl. <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/>

<sup>46</sup> Vgl. z.B. *Pfützmann/Köpsell/Kriegelstein*, Sperrverfügungen gegen Access-Provider - Technisches Gutachten, 2008, S. 68 ff. 73 ff. (abrufbar unter [https://www.kjm-online.de/fileadmin/user\\_upload/KJM/Publikationen/Gutachten/Gutachten\\_Sperrverfuegung\\_Technik\\_2008.pdf](https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/KJM/Publikationen/Gutachten/Gutachten_Sperrverfuegung_Technik_2008.pdf)); *Pursch/Bär*, Sperrverfügung gegen Internet-Provider, 2009, S. 19 ff. (abrufbar unter [https://netzpolitik.org/wp-upload/bundestag\\_filter-gutachten.pdf](https://netzpolitik.org/wp-upload/bundestag_filter-gutachten.pdf)); *Sieber*, Die rechtliche Verantwortlichkeit im Internet – Grundlagen, Ziele und Auslegung von § 5 TDG und § 5 MDStV, MMR 2/1999 (Beil 2), Rn. 410 ff.



Dienste der Informationsgesellschaft in Form von Gewinnspielen mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz bei Glücksspielen, einschließlich Lotterien und Wetten.

In dieser Norm spiegelt sich die generelle Zurückhaltung des EU-Rechts gegenüber sekundärunionsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Glücksspiels wider, die bislang lediglich bei einer – nicht rechtsverbindlichen – Empfehlung der EU-Kommission<sup>47</sup> durchbrochen worden ist. Diese Zurückhaltung resultiert aus der auch gerichtlich anerkannten unterschiedlichen Tradition der Mitgliedstaaten im Bereich der Regulierung dieses Sektors.

Allerdings müssten sich etwaige Zugangssperren am Prüfkatalog der Grundfreiheiten des AEUV messen lassen, wobei indessen die Schutzziele, die über dieses Instrument erreicht werden sollen, im Ausgangspunkt als zwingende Erwägungen des Allgemeininteresses eingeordnet werden dürften, die eine Einschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen.<sup>48</sup>

## *F. Ein Ausblick*

Auch für den Glücksspielbereich liegt es nahe, stärker noch als bislang rechtsvergleichende Betrachtungen in die Fortentwicklung dieses Regulierungssystems einfließen zu lassen.<sup>49</sup> Eine solche rechtsvergleichende Analyse war bereits im Zusammenhang mit der Evaluierung des ursprünglichen Glücksspielstaatsvertrages vom 30. Januar 2007 nach dessen § 27 vorgesehen.<sup>50</sup>

Geboten erscheint zudem in Bezug auf die Glücksspielregulierung eine Grundsatzdiskussion über technische Konzepte und Möglichkeiten zur "Territorialisierung des Internet" in freiheitlichen Gesellschaften ebenso wie über die Rechtfertigung bisheriger Schranken der Verantwortlichkeiten von Providern sowie über die Erforderlichkeit, neue Player wie Plattformanbieter und Informationsintermediäre auch in eine zukunftsfeste Regulierung einzubeziehen. Eine kohärente Regulierung kommerzieller Kommunikation für Glücksspielangebote dürfte ein unverzichtbarer Bestandteil einer solchen Neuregelung sein.

Auch für den Bereich der Glücksspielregulierung im Internet liegt es schließlich nahe, moderne(re) Schutzstrategien wie eine "regulierte Selbstregulierung" in die Regelungsüberlegungen mit einzubinden. Das Jugendschutzrecht könnte insoweit im Ansatz Vorbildfunktion auch für das Glücksspielrecht entfalten.<sup>51</sup> Allerdings sollten entsprechende Überlegungen stets verbunden sein mit einer ergebnisoffenen Evaluierung der Effektivität dieses Ansatzes in Bezug auf die Erreichung der Gemeinwohlziele des Jugend- und Spielerschutzes, insbesondere auch bei der Bekämpfung von Spielsucht.

---

<sup>47</sup> Empfehlung (2014/478/EU) der EU Kommission vom 14. Juli 2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (ABl. EU Nr. L 214/38); zur Unverbindlichkeit der Empfehlung und hieraus folgenden Rechtsschutzfragen vgl. EuGH, Urteil vom 20. Februar 2018, Rs. C-16/16 P, Belgien/Kommission, ECLI:EU:C:2018:79

<sup>48</sup> Vgl. *Ress/Ukron*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 2018, Art. 63 AEUV Rdnr. 331 ff.

<sup>49</sup> Vgl. zu diesbezüglichen frühen Ansätzen in 2007 <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2007/skala.pdf>

<sup>50</sup> Vgl. *Nagel*, in: *Dietlein/Hecker/Ruttig* (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2008, § 27 GlüStV Rdnr. 3, 7

<sup>51</sup> Zu Schnittstellen zwischen beiden Rechtssystemen vgl. bereits *Ukron*, Aktuelle Entwicklungen an der Schnittstelle von Medien- und Glücksspielrecht, ZfWG - Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 2016, S. 31 ff.