

Innenministerkonferenz beschließt Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV 2021

■ Dr. Carsten Bringmann, Ines Mittermeier und Tobias Lüder, Noerr Partnergesellschaft mbB

Am 1. Juli 2021 trat der Staatsvertrag zur Neu-regulierung des Glücksspielwesens in Deutsch-land („GlüStV 2021“) in Kraft. Mit ihm wurde die deutsche Glücksspielregulierung umfassend reformiert. Zu den zentralen Neuerungen zähl-ten insbesondere die Einführung eines Erlaub-nissystems für virtuelle Automatenspiele und Online-Casinospiele sowie die Errichtung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder („GGL“) – einer bislang einzigartigen, intraföde-ralen Gemeinschaftseinrichtung.

Gemäß § 32 Satz 1 GlüStV 2021 sind die Glücks-spielaufsichtsbehörden verpflichtet, die Auswir-kungen der Regelungen laufend zu evaluieren. Dieser Pflicht sind die obersten Glücksspielauf-sichtsbehörden der Länder mit dem Zwischen-bericht zur Evaluierung des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 31. Januar 2024 („Zwischen-bericht“) nachgekommen.¹

Fast genau ein Jahr, nachdem die mittlerweile zu-ständige Innenministerkonferenz den Bericht zur Kenntnis genommen und zur Veröffentlichung freigegeben hat, ist nunmehr auch klar, wie auf den in dem Zwischenbericht festgestellten An-passungsbedarf reagiert werden soll: Noch vor Abschluss der finalen Evaluierung mit Vorlage des zusammenfassenden Berichts zum 31. De-zember 2026 soll der Staatsvertragstext durch den Entwurf des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des GlüStV 2021 („2. ÄndGlüStV 2021-E“) bereits zum zweiten Mal² punktuell angepasst werden.³

1. Was soll geändert werden?

Der vorliegende Beitrag stellt die zentralen Anpassungen vor und ordnet sie vor dem Hin-tergrund der bisherigen Regulierungspraxis ein.

1. Auslandszusammenarbeit

Im Zwischenbericht bemängelten die Glücks-spielaufsichtsbehörden der Länder, dass die GGL als zuständige Erlaubnisbehörde für Sportwet-ten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele auf Grundlage des § 4b Abs. 2 Satz 2 GlüStV 2021 derzeit nur befugt ist, Erkenntnisse über antrag-stellende Glücksspielanbieter bei inländischen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Län-der abzufragen. Weil die überwiegende Anzahl der Veranstalter des erlaubnisfähigen Online-

Glücksspiels allerdings ihren Sitz im EU-Ausland hat, sprachen sich die Glücksspielaufsichts-behörden für eine erweiterte Ermächtigung zur Abfrage anbieterbezogener Erkenntnisse bei ausländischen Sicherheitsbehörden aus. Dieser Empfehlung soll durch § 4b Abs. 2 Satz 2 und 3 des 2. ÄndGlüStV 2021-E nachgegangen werden, die wie folgt gefasst werden sollen:

„Zur Beseitigung von Zweifeln an der Zuverläs-sigkeit ist sie, sofern nicht bereits andere Gründe einer Erlaubniserteilung entgegenstehen, befugt, Erkenntnisse von in- und ausländischen Straf-verfolgungs- und Sicherheitsbehörden, insbe-sondere zu den Voraussetzungen nach § 4a Ab-satz 1 Nummer 1 Buchstabe c, abzufragen. Die nach Satz 2 erhobenen Daten erfolgloser Antrag-steller werden spätestens mit Ablauf des Kalen-derjahres, das auf den Eintritt der Bestandskraft der Ablehnung des Antrags auf Erteilung der Erlaubnis folgt, gelöscht.“

Mit dieser Regelung im Zusammenhang steht der geplante § 9 Abs 3a 2. ÄndGlüStV 2021-E, nach dem die zuständigen Glücksspielaufsichts-behörden im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufga-ben insbesondere mit den in- und ausländischen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden, den Landesmedienanstalten, der Bundesnetzagen-tur, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-aufsicht, der Zentralstelle für Finanztransakti-onsuntersuchungen und dem Bundeskartellamt zusammenarbeiten.

2. Providersperren

Die wohl wichtigste Änderung betrifft die sog. Netzsperrern. Um eine effektive Unterbindung unerlaubter Glücksspiele im Internet zu ermög-li-chen, wurde im GlüStV 2021 eine bereits in einer früheren Staatsvertragsversion bestehende Er-mächtigung für Sperranordnungen (Netzsperr-ern bzw. IP-Blocking) wieder eingeführt. Nach dem aktuell gültigen Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 kann die GGL,

„nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Dien-

steanbieter, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, ergreifen, sofern sich Maßnah-men gegenüber einem Veranstalter oder Vermitt-ler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen; diese Maßnahmen können auch erfolgen, wenn das unerlaubte Glücksspielangebot untrennbar mit weiteren Inhalten verbunden ist“.

Für diese Vorschrift besteht in zweifacher Hinsicht Änderungsbedarf. Problematisch ist erstens, dass die Vorschrift die Verantwortlich-keit des Telemediengesetzes in Bezug nimmt. Die Verantwortlichkeit besteht nach dem Telemediengesetz aber nur, wenn nicht eine Haf-tungsprivilegierung im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes besteht. Da die bei der Bekämpfung unerlaubter Glücksspielangebote im Mittelpunkt stehenden Access-Provider re-gelmäßig in den Genuss solcher Privilegierungen kommen, sind sie aber eben nicht verantwortlich. Diese „rechtlichen Bedenken“, wie es in dem Ent-

Die Autoren



Dr. Carsten Bringmann ist Rechtsanwalt und Assoziierter Partner in der Rechtsanwaltskanzlei Noerr mit Beratungsschwerpunkt Glücksspielrecht

Foto: privat



Ines Mittermeier ist Rechtsanwältin und Senior Associate in der Rechtsanwaltskanzlei Noerr mit Beratungsschwerpunkt Glücksspielrecht

Foto: Noerr Rechtsanwälte



Tobias Lüder ist wissen-schaftlicher Mitarbeiter der Rechtsanwaltskanzlei Noerr im Bereich Öffent-liches Wirtschaftsrecht

Foto: privat

wurf heißt, wurden jüngst auch höchstrichterlich vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.⁴ Zweitens, geht der Verweis auf das Telemediengesetz durch Geltung der Verordnung (EU) 2022/2065 – auch bekannt als Digital Services Act (DSA) –, das Inkrafttreten des Digitale-Dienste-Gesetzes und dem damit verbundenen Außerkrafttreten des Telemediengesetzes ohnehin ins Leere.

Durch den 2. ÄndGlüStV 2021-E soll § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 daher folgendermaßen neu gefasst werden:

„Die zuständige GGL kann nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Entfernung oder Sperrung dieser Angebote gegen Anbieter von Vermittlungsdiensten im Sinne des Artikels 3 Buchstabe g der Verordnung (EU) 2022/2065, insbesondere auch in Fällen einer reinen Durchleitung, ergreifen, sofern sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen; diese Maßnahmen können auch erfolgen, wenn das unerlaubte Glücksspielangebot untrennbar mit weiteren Inhalten verbunden ist.“

Die oben beschriebenen Probleme würden hierdurch behoben werden.⁵ Das Verantwortlichkeitskriterium wird gestrichen. In Bezug genommen wird nunmehr lediglich Art. 3b der Verordnung (EU) 2022/2065, der sich allein auf eine Definition der verschiedenen Vermittlungsdienste beschränkt. Ein Verweis auf die Haftungsprivilegierungen der Art. 4 bis 6 Verordnung (EU) 2022/2065 bleibt hingegen aus. Ein solches Vorgehen stellt sich auch nicht etwa als eine Umgehung der Verordnung (EU) 2022/2065 dar, denn Art. 4 Abs. 3, 5 Abs. 2 und 6 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2022/2065 stellen ausdrücklich klar, dass die Haftungsprivilegierungen „die Möglichkeit unberührt [lassen], dass eine Justiz- oder Verwaltungsbehörde nach dem Rechtssystem eines Mitgliedstaats vom Diensteanbieter verlangt, eine Zuwiderhandlung abzustellen oder zu verhindern“.

Neben der Sperrung sieht die neue Fassung zusätzlich noch die Möglichkeit der Entfernung vor. Dies soll nach den Erläuterungen dem Umstand der rasanten technischen Entwicklung Rechnung tragen und eine effektive Gefahrenabwehr künftig auch in solchen Fällen sicherstellen, in denen aufgrund veränderter technischer Rahmenbedingungen (z. B. mobile Applikation statt herkömmlicher Webseite) die Nutzung der ille-



Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder fand in diesem Jahr in Bremerhaven statt.

Bild: Senator für Inneres und Sport

galen Inhalte technisch nicht durch eine Sperre, sondern eine gezielte Entfernung des illegalen Angebots unterbunden werden muss.⁶

3. Abgleich Spielersperrsystem

Des Weiteren sehen sich die Länder dazu veranlasst, die Vorschriften zum Spielersperrsystem zu konkretisieren. Nach § 8 Abs. 3 Satz 5 GlüStV 2021 soll folgende Bestimmung eingefügt werden:

„Der Abgleich darf ausschließlich über die Zugangskennung, die der jeweiligen Betriebsstätte im terrestrischen Bereich oder der jeweiligen Internetdomain bei Glücksspielen im Internet zugeordnet ist, erfolgen. Die Weitergabe und die Zulassung einer Nutzung der Zugangskennung durch Dritte sind verboten.“

Zwar wird in den Erläuterungen darauf hingewiesen, dass bereits nach der bisherigen Rechtslage Zugangskennungen ausschließlich für eine konkrete Betriebsstätte oder Internetdomain verwendet werden dürften, jedoch sei die Vorschrift in der Praxis nicht hinreichend beachtet worden. Die neu beabsichtigte Änderung ist daher rein deklaratorischer Natur. Etwaigem Missbrauch in Form der Weitergabe von Zugangskennungen an Dritte bzw. deren Duldung soll durch die staatsvertragliche Festschreibung eines entsprechenden Verbots nunmehr besser Einhaltung geboten werden können. Um die Vorgabe in der Praxis besser umsetzen zu können, soll das Verbot in § 28a Abs. 1 Nr. 32 und 33 2. ÄndGlüStV 2021-E durch entsprechende Bußgeldtatbestände flankiert werden.

4. Änderungen GGL

Obwohles im Zwischenbericht noch hieß, dringender Handlungsbedarf an den gesetzlichen

Bestimmungen zur GGL sei aktuell nicht ersichtlich,⁷ sieht der Entwurf vereinzelte Änderungen an den Vorschriften zur GGL (§§ 27 ff. GlüStV 2021) vor.

Die erste Änderung betrifft den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrats. Aktuell gehören nach § 27h Abs. 3 Satz 2 Nr. 11 GlüStV 2021 zu den grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt – über die der Verwaltungsrat Beschluss fasst – „der Abschluss von Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren, sofern die Verpflichtung der Anstalt im Einzelfall eine in der Satzung festzulegende Grenze übersteigt, und der Abschluss von Verträgen mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren“. Durch den 2. ÄndGlüStV 2021-E soll die Unterscheidung zwischen den unterschiedlichen Vertragslaufzeiten aufgehoben werden. Künftig soll die Satzung der GGL für sämtliche Vertragsabschlüsse der Anstalt eine Wertgrenze für die Beteiligung des Verwaltungsrats festlegen. Ziel ist es, dadurch einer Überlastung des Verwaltungsrats entgegenzuwirken und zugleich den Verwaltungsaufwand der GGL insgesamt zu verringern. Sollte eine Vertragsangelegenheit unter die festgelegte Wertgrenze fallen, aber dennoch inhaltlich von grundsätzlicher oder bedeutender Relevanz für die Anstalt sein, ist der Verwaltungsrat gleichwohl zu beteiligen, da die Aufzählung der grundsätzlichen Angelegenheiten, über die der Verwaltungsrat Beschluss zu fassen hat, weder in § 27h Abs. 3 Satz 2 Nr. 11 GlüStV 2021 noch insgesamt in § 27h Abs. 3 Satz 2 GlüStV 2021 abschließend ist.⁸

Die zweite Änderung betrifft die Finanzkontrolle der GGL nach § 27m GlüStV 2021. Wie schon bisher soll die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt nach Abs. 1 der Prüfung der Rechnungshöfe der Trägerländer unterlie-

gen. Allerdings habe sich die nach den aktuellen Regeln vorgeschriebene Beteiligung sämtlicher Trägerländer als in der Sache nicht erforderlich und zudem unnötig zeitaufwendig erwiesen.⁹ Neu eingeführt werden soll daher ein zweiter Absatz, der die Voraussetzungen dafür schafft, dass die Rechte bei der Wahl oder Bestellung der Abschlussprüfer nach § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGRG künftig allein von der zuständigen Aufsichtsbehörde und dem Rechnungshof des Sitzlandes ausgeübt werden.

5. Die GGL und die Transparenz

Eine dritte Änderung betreffend die GGL steht bisher noch nicht im konkret zur Veröffentlichung freigegebenen Entwurfstext. Allerdings haben die Innenminister auf ihrer Konferenz vom 11. bis 13. Juni 2025 dem Entwurfstext nur mit folgender Änderung zur Regelung der Vertraulichkeit von Verwaltungsratssitzungen (§ 27h Abs. 6a GlüStV 2021) zugestimmt:

„Die Sitzungen, Beratungen und sonstigen Befassungen des Verwaltungsrates sind vertraulich. Parlamentarische Auskunftsrechte oder sonstige Auskunftsrechte staatlicher Stellen bleiben unberührt.“

Zumindest Anfragen von Privatpersonen zu den Vorgängen im Verwaltungsrat wurden auch bisher schon von der GGL zurückgewiesen. Zur Begründung wurde dabei insbesondere auf §§ 7 Abs. 6 und 11 Abs. 1 der GGL-Satzung¹⁰ verwiesen. Durch diese Regelung wird also eine bereits lange gelebte Praxis staatsvertraglich kodifiziert. Gleichwohl erweisen sich die bisherige Praxis und die geplante Regelung als nicht unproblematisch. Zwar ließen sich etwaige landesrechtliche Informationsansprüche vertretbar mit dem im Kern bundesstaatlichen Argument ablehnen, dass durch eine Veröffentlichung Interessen der anderen Länder hinsichtlich der Vertraulichkeit einzelner Informationen (z. B. Abstimmungsverhalten der Vertreter anderer Länder) berührt werden.¹¹ Das intransparente Vorgehen des Verwaltungsrats könnte jedoch die vereinzelt schon in Frage gestellte Begründung der demokratischen Legitimation der Behörde in Zweifel ziehen. Ein legitimierender Zurechnungs- und Verantwortungszusammenhang lässt sich hier kaum noch konstruieren: Wie sollen die Wähler ihre Regierung für die Glücksspielpolitik zur Verantwortung ziehen, wenn sie nicht einmal

erfahren können, wie ihre Regierung tatsächlich abgestimmt hat?¹²

Die geplante Regelung ist zudem nicht besonders bestimmt. Nach dem Wortlaut sind Sitzungen, Beratungen und sonstige Befassungen des Verwaltungsrats vertraulich. Ausdrücklich nicht erwähnt werden hingegen die fertigen Beschlüsse des Verwaltungsrats. Es lässt sich zumindest darüber streiten, ob die gefassten Beschlüsse als Teil der Sitzung bzw. Beratung gesehen werden müssen oder ob die neue Vorschrift nur den Beratungsprozess (im Ergebnis also das Sitzungsprotokoll) als streng vertraulich betrachtet.

II. Was soll (noch) nicht geändert werden?

Im Verlauf mehrerer Sitzungen der Innenministerkonferenz wurden weitere mögliche Änderungen diskutiert, die jedoch schließlich nicht in den endgültigen Entwurfaufgenommen wurden.

Vorläufig zurückgestellt wurde dabei unter anderem die Entscheidung, ob über den bisherigen Adressatenkreis hinaus künftig auch gegen Anbieter von Werbung für illegale Angebote mit dem Instrument des IP-Blocking vorgegangen werden soll. Die Gefahr eines die Pressefreiheit berührenden Overblockings sei hier im Bereich der Werbung besonders hoch, sodass es einer vertieften Betrachtung darüber bedarf, wie weit Sperrbefugnisse in diesem Bereich reichen dürfen.¹³

Obwohl im Zwischenbericht noch die Verbesserung des Erlaubnisverfahrens zur Einzelzulassung von virtuellen Automaten Spielen in § 22a Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 als Änderungsbedarf mit hoher Priorität festgestellt worden ist,¹⁴ enthält der beschlossene Entwurf hierzu noch keinen Vorschlag. Die Problematik habe sich durch die Abarbeitung der entsprechenden Erlaubnis-anträge durch die GGL vorläufig erledigt.¹⁵

Diskutiert wurde ferner die Kodifizierung eines Mitwirkungsverbots für Datenhandelsunternehmen an nach Maßgabe des Glücksspielstaatsvertrags 2021 unzulässigen Sportwetten und Amateursportwetten im Ausland. Da einige Länder Zweifel daran anmeldeten, ob ein solcher Regelungsvorschlag rechtlich und tatsächlich tragfähig sein würde, konnte eine Einigung zumindest bisher noch nicht erzielt werden.¹⁶

III. Wie geht es weiter?

Damit der 2. ÄndGlüStV 2021-E als geltendes Landesrecht tatsächlich in Kraft tritt, muss er in allen 16 Bundesländern ratifiziert werden. Mit

anderen Worten: Alle Landesparlamente müssen zustimmen. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens werden die Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen von der Ministerpräsidentenkonferenz gebeten, zu diesem Entwurf eine Anhörung unter Beteiligung der Datenschutzbeauftragten der Länder durchzuführen. Parallel dazu soll Bayern die nach EU-Richtlinie 2015/1535 erforderliche Notifizierung des Entwurfs bei der Europäischen Kommission vornehmen.

Ob und wann der Staatsvertrag dann tatsächlich als geltendes Landesrecht in Kraft tritt, bleibt abzuwarten. Spätestens seit dem gescheiterten Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages aus dem Jahr 2017 dürfte bekannt sein, dass ein solcher Ratifizierungsprozess stets mit Unsicherheiten behaftet ist.

Endnoten

¹ Der Zwischenbericht ist abrufbar unter: <https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/zwischenbericht-zur-evaluation-gluecksspiel-2021.pdf>; zu dem Entwurf siehe https://www.gluecksspielwesen.de/wp-content/uploads/2024/06/Gluecksspielwesen_Carsten_Bringmann_Eine-erste-Bestandsaufnahme-der-gluecksspielrechtlichen-Regulierung-unter-dem-GluStV-2021-2.pdf.

² Erste Änderungen brachte der Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, abrufbar unter: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/20250131_Staatsvertrag%20zur%20Aenderung%20der%20Gluecksspielstaatsvertrages%202021%20vom%20.pdf.

³ Entwurf abrufbar unter: file:///C:/Users/Q111460/AppData/Local/Microsoft/Windows/NetCache/Content.Outlook/GDMJEJBH/250618_IMK_Entwurf_Glu%CC%88A%CC%88ndStV_TOP_67_1.pdf.

⁴ BVerwG 8 C 3.24 - Urteil vom 19. März 2025, Pressemitteilung abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/pm/2025/17>.

⁵ In diese Richtung ging auch schon der Vorschlag von Anstötz/Tautz, ZfWG 2024, 181, 181.

⁶ Siehe Erläuterungen, S. 11.

⁷ Siehe Zwischenbericht, S. 75.

⁸ Vgl. Erläuterungen, S. 13 f.

⁹ Siehe Erläuterungen, S. 15.

¹⁰ Abrufbar unter: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/Barrierefreie_Dokumente/20240905_GGL_Satzung_DE_BF.pdf.

¹¹ In diese Richtung VG Magdeburg (6. Kammer), Beschluss vom 22.09.2023 – 6 A 196/21 MD, juris Nr. 48 ff.

¹² Vgl. auch schon Unger, ZfWG 2021, 1, 1.

¹³ Siehe hierzu Bericht betreffend den zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (im Folgenden Bericht) S. 3, abrufbar unter: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschlusse/2025-06-13_DOK/TOP_67.pdf?_blob=publicationFile&v=1.

¹⁴ Vgl. Zwischenbericht, S. 64 ff.

¹⁵ Vgl. Bericht, S. 3.

¹⁶ Vgl. Bericht, S. 4.

¹⁷ Vgl. Beschluss Top 67 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11. bis 13.06.25 in Bremerhaven, S. 63 ff., abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/IMK/DE/termine/to-beschlusse/2025-06-13_DOK/beschl%C3%BCsse.pdf?_blob=publicationFile&v=1.

¹⁸ Zum Scheitern des 2. GlüStV 2017 Bringmann, Die Regulierung der Sportwette unter dem GlüStV 2021, S. 12.