

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

Per E-Mail an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

An den Schleswig-Holsteinischen Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Jan Kürschner, MdL
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ansprechpartner

Jeffrey Al-Ali
Eske Meyer

E-Mail

ja@vatm.de
em@vatm.de

Telefon

0221/37677-60
0221/37677-24

Datum

14.10.2026

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021

Drucksache 20/4373 des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Hinweis: Die vorliegende Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Sehr geehrter Herr Kürschner,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e. V. bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 Stellung zu nehmen.

A. Einordnung der vorgesehenen Neuregelung

Der VATM vertritt eine Vielzahl von Telekommunikationsunternehmen, die unter anderem auch als Access-Provider tätig und damit von der vorgesehenen Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 unmittelbar betroffen sind.

Die vom VATM vertretenen Access-Provider erbringen Dienste der reinen Durchleitung („Mere Conduit“) im Sinne des Art. 4 DSA. Sie wählen die übermittelten Informationen grundsätzlich weder aus noch verändern sie diese und sind unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 DSA von der Haftung für fremde Informationen freigestellt. Zwar steht diese

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e.V.
Frankenwerft 35 • 50667 Köln • Tel.: 0221 3767725 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Valentina Daiber (Präsidentin), Wolfram Rinner (Vizepräsident), Timm Degenhardt, Michael Jungwirth, Michael Martin, Carina Panek, Karsten Rudloff, Reinhard Sauer, Rickmann v. Platen, Peter Zils • Geschäftsführer: Dr. Frederic Ufer

Haftungsprivilegierung rechtmäßigen gerichtlichen oder behördlichen Anordnungen gemäß Art. 4 Abs. 3 DSA nicht entgegen. Bei der Anordnung von Zugangssperren sind jedoch die unionsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die Bestimmungen des DSA sowie die in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2015/2120 geregelten Voraussetzungen für Ausnahmen vom Grundsatz der Netzneutralität, zu beachten.

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen tragen der besonderen wirtschaftlichen und technischen Funktion der Access-Provider sowie ihrer zentralen Bedeutung für eine offene und funktionsfähige Internetinfrastruktur Rechnung.

Vor diesem Hintergrund bewertet der VATM die geplante Neuregelung kritisch. Die damit verbundenen Bedenken betreffen sowohl die vorgesehene Neufassung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 als auch die bestehende Verwaltungspraxis der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL). Für die betroffenen Telekommunikationsunternehmen ebenso wie für die Nutzerinnen und Nutzer sind klare, rechtssichere und mit dem Unionsrecht vereinbare Regelungen von wesentlicher Bedeutung.

Aus Sicht des VATM ist insbesondere die mit der Neuregelung vorgesehene Einbeziehung nicht verantwortlicher Access-Provider in den Kreis möglicher Adressaten behördlicher Sperreanordnungen kritisch zu bewerten. Die Access-Provider stellen lediglich den Zugang zum Internet bereit und sind an der Veranstaltung oder Vermittlung der unerlaubten Glücksspielangebote nicht beteiligt. Dennoch sollen sie zur Durchsetzung glücksspielrechtlicher Maßnahmen herangezogen werden können. Zugleich ist zu befürchten, dass die vorgesehenen Maßnahmen zu weiteren rechtlichen Auseinandersetzungen führen und erhebliche zusätzliche Belastungen für die betroffenen Telekommunikationsunternehmen mit sich bringen.

I. Kritische Erweiterung des Adressatenkreises auf Nicht-Störer

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Glücksspielaufsicht Sperrmaßnahmen künftig auch gegenüber Anbietern von Vermittlungsdiensten im Sinne des Art. 3 Buchst. g DSA anordnen kann, unabhängig davon, ob diese für die betreffenden Inhalte verantwortlich sind. Erfasst wären damit insbesondere auch Access-Provider, die lediglich den Zugang zum Internet vermitteln und auf die übermittelten Inhalte keinen Einfluss haben. Zwar begründet der DSA selbst keine eigenständige Verpflichtung dieser Anbieter zur Einrichtung von Zugangssperren. Nach dem vorgesehenen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV-E sollen sie jedoch auch als Nicht-Störer zu IP-Sperren verpflichtet werden können. Voraussetzung hierfür soll insbesondere sein, dass

Maßnahmen gegenüber den Veranstaltern oder Vermittlern des unerlaubten Glücksspiels nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend sind.

Der VATM bewertet diese Erweiterung des Adressatenkreises kritisch. Die geplante Neuregelung geht über eine bloße Anpassung der bisherigen Rechtsgrundlage an den geltenden DSA hinaus und erweitert zugleich den Kreis möglicher Adressaten behördlicher Sperranordnungen. Insbesondere soll das bislang maßgebliche Kriterium der Verantwortlichkeit entfallen, so dass künftig auch neutrale Access-Provider zu Sperrmaßnahmen verpflichtet werden könnten, obwohl sie weder für die betreffenden Inhalte verantwortlich sind noch einen eigenen Beitrag zu deren Bereitstellung leisten.

Die Tragweite dieser Änderung wird insbesondere vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. März 2025 (8 C 3.24) deutlich. Darin hat das Gericht festgestellt, dass Access-Provider nach der bislang geltenden Fassung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 mangels Verantwortlichkeit grundsätzlich nicht als Adressaten glücksspielrechtlicher Sperranordnungen herangezogen werden können. Mit dem Wegfall dieses Merkmals soll nun gezielt eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um auch bislang nicht verantwortliche Zugangsvermittler in Anspruch nehmen zu können. Es handelt sich damit um eine inhaltlich weitreichende Erweiterung staatlicher Eingriffsbefugnisse, die einer eigenständigen und belastbaren Rechtfertigung bedarf. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die unionsrechtliche Zulässigkeit, die tatsächliche Wirksamkeit und die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen.

Zwar mag die Erweiterung des Adressatenkreises der Glücksspielaufsicht zusätzliche Vollzugsmöglichkeiten eröffnen. Ob damit tatsächlich ein wirksamerer Vollzug erreicht werden kann, hängt jedoch entscheidend von der Verhältnismäßigkeit und der rechtssicheren Umsetzung der jeweiligen Sperranordnung ab. Die bloße Erweiterung des Kreises möglicher Adressaten rechtfertigt für sich genommen noch keinen Eingriff in die Rechte neutraler Access-Provider. Vielmehr muss der Gesetzgeber nachvollziehbar darlegen, unter welchen Voraussetzungen eine solche Inanspruchnahme zulässig sein soll, welche Eingriffsgrenzen gelten und wie deren Einhaltung im behördlichen Vollzug sichergestellt wird.

Dabei sind auch die grundrechtlich geschützten Positionen der betroffenen Unternehmen und Internetnutzer zu berücksichtigen. Soweit Sperranordnungen in Vermögenswerte, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtspositionen eingreifen, ist auch die Eigentumsgarantie in die Prüfung einzubeziehen. Die Verpflichtung neutraler Unternehmen zur Mitwirkung an der

Durchsetzung einer originär staatlichen Aufsichtsaufgabe bedarf daher einer besonders sorgfältigen Rechtfertigung. Ihre Rechtmäßigkeit ergibt sich insbesondere nicht bereits daraus, dass Maßnahmen gegenüber den unmittelbaren Anbietern des unerlaubten Glücksspiels erfolglos geblieben sind oder nicht durchgesetzt werden können.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) müssen Netzsperrern, sofern sie im Übrigen rechtmäßig sind, verhältnismäßig, geeignet und hinreichend wirksam sein (EuGH, Urteil vom 27. März 2014, *UPC Telekabel Wien*, C-314/12, EU:C:2014:192, Rn. 62 ff.). Daraus folgt, dass Sperranordnungen gegenüber nicht verantwortlichen Access-Providern nur als Ultima Ratio in Betracht kommen dürfen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Aufsichtsbehörde zuvor alle zumutbaren rechtlichen Möglichkeiten und Mittel, insbesondere auch den Rechtsweg gegen die unmittelbar verantwortlichen Anbieter, ausgeschöpft hat oder deren Aussichtslosigkeit im Einzelfall konkret nachweisen kann. Anderenfalls bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit solcher Maßnahmen mit der Informationsfreiheit der Internetnutzer nach Art. 11 der EU-Grundrechtecharta sowie der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV. Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Zugangssperren hat der EuGH auch in seinem Urteil vom 15. September 2016 in der Rechtssache *Mc Fadden* (C-484/14, EU:C:2016:689, Rn. 95) hervorgehoben.

Auch die Europäische Kommission hat bereits in ihrer Stellungnahme vom 18. Juli 2011 zur Notifizierung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags 2011 (C(2011) 5319) auf die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit von Internetsperren hingewiesen. Danach müssen insbesondere IP-Sperren geeignet und hinreichend wirksam sein, um die mit ihnen verbundenen Beschränkungen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 und 56 AEUV rechtfertigen zu können.

Vor diesem Hintergrund begegnet auch die bisherige Verwaltungspraxis der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) erheblichen rechtlichen Bedenken. Soweit die GGL in ihren Sperrverfügungen gegenüber Host-Providern die Auffassung vertritt, dass eine lediglich eingeschränkte Wirksamkeit von Internetsperren weder tatsächlich noch rechtlich problematisch sei, greift diese Betrachtung nach Einschätzung des VATM zu kurz. Eine begrenzte Wirksamkeit mag eine Sperranordnung nicht von vornherein ausschließen. Sie entbindet die Behörde jedoch nicht davon, deren konkrete Eignung und Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte nachzuweisen.

Der VATM sieht daher die erhebliche Gefahr, dass die geplante Neuregelung in Verbindung mit der bisherigen Verwaltungspraxis zu weiteren langwierigen Gerichtsverfahren führen wird. Um dies zu vermeiden, bedarf es einer klaren gesetzlichen Ausgestaltung, die den unionsrechtlichen Anforderungen an die Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit von Zugangssperren Rechnung trägt und die besonderen Schutzinteressen neutraler Access-Provider angemessen berücksichtigt.

II. Rechtsprechung und Subsidiarität

Der VATM bewertet die geplante Einbeziehung von Access-Providern als Nicht-Störer auch deshalb kritisch, weil die vorgesehene Ausgestaltung des Subsidiaritätserfordernisses den unionsrechtlichen Anforderungen an die Nachrangigkeit von Netzsperrern nicht hinreichend Rechnung trägt.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV-E sollen Maßnahmen gegenüber Access-Providern bereits dann zulässig sein, „sofern sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen“. Auch die Gesetzesbegründung (S. 12) stellt darauf ab, dass Maßnahmen gegenüber den unmittelbar verantwortlichen Anbietern bereits dann unterbleiben können, wenn sie als nicht erfolgversprechend eingeschätzt werden.

Damit besteht die Gefahr, dass an die Stelle einer tatsächlichen Ausschöpfung vorrangiger Handlungsmöglichkeiten eine bloße behördliche Erfolgsprognose tritt. Die Entscheidung darüber, ob zunächst gegen die unmittelbar verantwortlichen Veranstalter oder Vermittler vorgegangen wird, würde damit weitgehend der Einschätzung der Aufsichtsbehörde überlassen. Es ist zu befürchten, dass hierdurch die Anreize für ein konsequentes Vorgehen gegen die primären Verantwortlichen geschwächt werden. Zugleich würde die nachträgliche Überprüfung tatsächlich ergriffener Maßnahmen (Ex-post-Betrachtung) zunehmend durch eine vorgelagerte Einschätzung ihrer Erfolgsaussichten (Ex-ante-Prognose) ersetzt. Dies könnte die gerichtliche Kontrolle der behördlichen Entscheidung erheblich erschweren.

Aus Sicht des VATM genügt die vorgesehene Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht den Anforderungen der EuGH-Rechtsprechung an die Verhältnismäßigkeit von Netzsperrern. Die Inanspruchnahme neutraler Access-Provider darf nur als letztes Mittel erfolgen und nicht allein auf eine pauschale Prognose der Erfolglosigkeit vorrangiger Maßnahmen gestützt werden. Vielmehr muss die Aufsichtsbehörde konkret und nachvollziehbar darlegen, weshalb ein

Vorgehen gegen die unmittelbaren Verantwortlichen nicht durchführbar, bereits erfolglos geblieben oder offensichtlich aussichtslos ist. Zudem müssen die angeordneten Sperren selbst hinreichend wirksam und verhältnismäßig sein.

III. Anforderungen des DSA

Jede Sperranordnung gegenüber einem Access-Provider muss die Anforderungen des Art. 9 DSA sowie der TSM-Verordnung erfüllen. Diese Anforderungen müssen nach den zwingenden Vorgaben des Unionsrechts zur Gewährleistung der Netzneutralität und fairer Verfahren eingehalten werden. Internet-Access-Provider dürfen nach der TSM-Verordnung insbesondere keine Sperren akzeptieren, die offenkundig Unionsrecht verletzen (z. B. fehlende Wirksamkeit oder „Ultima Ratio“ als nicht gegeben) oder die Pflichten nach Art. 9 DSA nicht erfüllen. Danach setzt eine Sperranordnung insbesondere voraus:

- **Art. 9 Abs. 1 lit. a) DSA:** Formale Anordnung mit Rechtsgrundlage und Hinweis auf Rechtsschutzmöglichkeiten
- **Art. 9 Abs. 2 lit. a) iv) DSA:** Sperre einzelner konkret benannter URL - kein „whole site removal“ aller URLs unter einer Top-Level-Domain.
- **Art. 9 Abs. 3 DSA:** Information des nationalen DSC und Abstimmung durch diesen mit den ggf. betroffenen weiteren DSC in der EU – keine eigenmächtige Rechtsdurchsetzung in der EU möglich bei divergierenden Auffassungen.

Diese Anforderungen sind zwingend und begrenzen damit die Möglichkeit, den Adressatenkreis und die Verfahren gegenüber Nicht-Störern in der beabsichtigten Weise auszuweiten.

Die deutsche Aufsichtspraxis hat diese Anforderungen bislang ignoriert und ihre Anwendung im Notifizierungsverfahren gegenüber der Kommission verteidigt. Im europäischen Notifizierungsverfahren (Notifizierung Nr. 2025/0360/DE vom 8. Juli 2025 gemäß Richtlinie (EU) 2015/1535) haben die Bundesländer auf Hinweis der Kommission Folgendes klarstellen müssen: Sperr- und Entfernanordnungen sind nach dem geplanten § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlÜStV 2021 als Anordnungen im Sinne des Art. 9 DSA einzuordnen. Damit müssen auch die dort vorgesehenen Mindestanforderungen eingehalten werden.

Die Umsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen wird somit insgesamt dazu führen, dass die geplante umfassende Erweiterung des Adressatenkreises nur unter engen und strengen Voraussetzungen zulässig ist.

IV. Overblocking, Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit

Der VATM sieht insbesondere die Gefahr des sogenannten Overblockings kritisch. Nach dem Gesetzentwurf sollen Sperrmaßnahmen auch dann zulässig sein, wenn ein unerlaubtes Glücksspielangebot technisch nicht von anderen Inhalten getrennt werden kann. Damit besteht das Risiko, dass neben dem betroffenen Angebot auch rechtmäßige Inhalte und Dienste unzugänglich gemacht werden.

Auf diese Problematik weist auch die Gesetzesbegründung hin. Insbesondere IP-Sperren können dazu führen, dass weitere rechtmäßige Angebote gesperrt werden, wenn diese dieselbe IP-Adresse nutzen. DNS-Sperren werden demgegenüber als regelmäßig weniger eingriffintensives Mittel eingeordnet. Allerdings lässt sich Overblocking auch bei dieser Sperrmethode nicht vollständig ausschließen, etwa wenn unter derselben Domain sowohl unerlaubte Glücksspielangebote als auch rechtmäßige Inhalte bereitgestellt werden.

Aus Sicht des VATM muss daher jede Netzsperrung einer sorgfältigen, einzelfallbezogenen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen. Die zuständige Behörde muss vor Erlass einer Sperranordnung konkret und nachvollziehbar darlegen, welchen tatsächlichen Beitrag die Maßnahme zur Unterbindung des unerlaubten Angebots leisten kann, welche technischen Umgehungsmöglichkeiten bestehen und welche rechtmäßigen Inhalte oder Dienste mitbetroffen wären. Eine abstrakte Annahme über die Wirksamkeit von Netzsperrungen kann die gebotene Prüfung ihrer Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit nicht ersetzen.

Die Problematik des Overblockings geht dabei über die Frage der Wirksamkeit einer Sperrmaßnahme hinaus. Werden rechtmäßige Angebote unzugänglich gemacht, berührt dies die Informationsfreiheit der Internetnutzer nach Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 11 der EU-Grundrechtecharta sowie die Berufsausübungsfreiheit betroffener Inhalteanbieter nach Art. 12 Abs. 1 GG. Im Einzelfall können darüber hinaus Vermögenswerte, durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtspositionen betroffen sein. Hinzu kommt das Risiko rechtlicher Auseinandersetzungen und möglicher Ansprüche aufgrund unberechtigter Sperrungen. Diese Risiken sind bei der Auswahl und Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahme ebenfalls zu berücksichtigen.

Insbesondere IP-Sperren dürfen angesichts der Gefahr einer Miterfassung rechtmäßiger Angebote bei gemeinsam genutzten IP-Adressen nicht pauschal als geeignetes und verhältnismäßiges Mittel angesehen werden. Vielmehr muss die zuständige Behörde im Einzelfall prüfen, in welchem Umfang rechtmäßige Inhalte und Dienste mitbetroffen wären und ob die damit

verbundenen Beeinträchtigungen in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlich zu erwartenden Nutzen der Sperrmaßnahme stehen.

V. Netzneutralität

Auch unter dem Gesichtspunkt der Netzneutralität bewertet der VATM die geplante Ausweitung von Sperranordnungen kritisch. Sperranordnungen können Access-Provider dazu verpflichten, den Zugang zu bestimmten Internetangeboten durch technische Maßnahmen einzuschränken und damit vom Grundsatz der neutralen Datenübermittlung abzuweichen. Ein solcher Eingriff setzt eine klare, rechtssichere und mit dem Unionsrecht vereinbare Rechtsgrundlage voraus.

Für die betroffenen Unternehmen muss daher eindeutig erkennbar sein, unter welchen Voraussetzungen Sperrmaßnahmen angeordnet werden dürfen und wie die Einhaltung der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben sichergestellt wird. Zugleich darf die Neuregelung nicht dazu führen, dass die Verantwortung für unerlaubte Glücksspielangebote auf Access-Provider verlagert wird, die lediglich den Zugang zum Internet vermitteln und auf die betreffenden Inhalte keinen Einfluss haben.

Um eine einheitliche, rechtssichere und technisch praktikable Vollzugspraxis zu gewährleisten, sollte die Bundesnetzagentur als für die Durchsetzung der Netzneutralitätsvorgaben zuständige Behörde frühzeitig eingebunden werden. Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung zwischen der behördlich vorgegebenen Sperrwirkung und der Auswahl eines geeigneten, technisch umsetzbaren und möglichst wenig eingriffsintensiven Sperrverfahrens, die grundsätzlich dem betroffenen Access-Provider überlassen bleiben sollte.

Auch im Rahmen der behördlichen Vollzugspraxis sollte auf pauschale Vorgaben zur Anwendung bestimmter Sperrverfahren verzichtet werden. Die in § 9 Abs. 3a GlÜStV-E vorgesehene Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur sollte daher für den Bereich der Netzsperrungen konkretisiert und durch klare Verfahren für die behördliche Abstimmung und die technische Umsetzung ausgestaltet werden.

VI. Auswirkungen auf die Unternehmen

Die Landesregierung geht in der Gesetzesbegründung davon aus, dass der Gesetzentwurf weder zusätzliche Kosten noch Verwaltungsaufwand verursacht und keine Auswirkungen auf

die private Wirtschaft hat. Mit Blick auf die geplante Einbeziehung von Access-Providern als Adressaten von Sperranordnungen hält der VATM diese Einschätzung für nicht nachvollziehbar. Insbesondere bleiben die damit verbundenen Prüfungs-, Umsetzungs- und Folgekosten in der Gesetzesfolgenabschätzung unberücksichtigt.

Der Gesetzentwurf sieht ausdrücklich vor, Access-Provider künftig als mögliche Adressaten von Sperranordnungen einzubeziehen. Zugleich geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass insbesondere DNS-Sperren regelmäßig durch diese umgesetzt werden müssen. Damit verbunden sind erhebliche technische, administrative und rechtliche Aufwendungen, etwa für die Prüfung, Implementierung, den laufenden Betrieb und die Überwachung der Maßnahmen sowie für Dokumentations-, Monitoring- und Auskunftspflichten. Weitere Kosten können durch Overblocking, technische Fehlfunktionen, Beschwerden und gerichtliche Auseinandersetzungen entstehen.

Auch wenn sich die Höhe dieser Belastungen mangels belastbarer Datengrundlage derzeit nicht verlässlich beziffern lässt, ist die Annahme fehlender wirtschaftlicher Auswirkungen nicht haltbar. Der VATM fordert daher eine Überarbeitung der Gesetzesfolgenabschätzung, die sowohl die unmittelbaren Umsetzungs- und Betriebskosten als auch mittelbare Prüfungs- und Rechtsverfolgungskosten angemessen berücksichtigt.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die mögliche Erhebung von Verwaltungsgebühren gegenüber nicht verantwortlichen Access-Providern. Nach § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 ist für aufsichtsrechtliche Anordnungen ein Gebührenrahmen von 500 bis 500.000 Euro vorgesehen. Ergänzend gelten die Kostenvorschriften des jeweiligen Sitzlandes der handelnden Behörde. Für die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL) sind dabei insbesondere § 1 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 VwKostG LSA relevant, die an die Veranlassung der Amtshandlung beziehungsweise an gesetzlich bestimmte Kostenschuldnerstatbestände anknüpfen.

Aus Sicht des VATM dürfen Unternehmen, die das unerlaubte Glücksspielangebot weder veranlasst haben noch dafür verantwortlich sind, nicht ohne klare Rechtfertigung zusätzlich mit Gebühren für die Durchsetzung einer originär staatlichen Aufsichtsaufgabe belastet werden. Bereits die Prüfung, die technische Umsetzung und der laufende Betrieb behördlich angeordneter Sperrmaßnahmen sind für die betroffenen Access-Provider mit zusätzlichen Kosten und organisatorischem Aufwand verbunden. Eine darüber hinausgehende Gebührenpflicht würde diese Belastung noch verstärken. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, spricht sich der VATM daher für eine ausdrückliche gesetzliche Gebührenfreiheit entsprechender

Sperranordnungen in § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 aus. Darüber hinaus sollte eine Erstattung der notwendigen und angemessenen Umsetzungskosten geprüft werden.

Hierzu schlägt der VATM folgende Ergänzung des § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 vor:

„Gegenüber Anbietern von Vermittlungsdiensten, die nach Art. 4 Abs. 1 DSA nicht selbst für die beanstandeten Inhalte haften, wird eine Gebühr nach Satz 1 nicht erhoben.“

B. Fazit

Der VATM regt an, die geplante Neuregelung im weiteren Gesetzgebungsverfahren nochmals kritisch zu prüfen. Die Bekämpfung unerlaubter Glücksspielangebote ist ein legitimes öffentliches Ziel, das der VATM auch grundsätzlich unterstützt. Die vorgesehene Erweiterung der Eingriffsbefugnisse begegnet jedoch erheblichen unions- und verfassungsrechtlichen Bedenken, da damit auch Access-Provider zur Durchsetzung glücksspielrechtlicher Vorgaben herangezogen werden sollen, die für die betreffenden Angebote weder verantwortlich sind noch Einfluss auf deren Inhalte haben.

Insbesondere bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem DSA, den Netzneutralitätsvorgaben sowie den Grundrechten der betroffenen Unternehmen und Internetnutzer, namentlich Art. 12 und 14 GG. Kritisch sind zudem das unzureichend ausgestaltete Subsidiaritätserfordernis, die begrenzte Wirksamkeit von Netzsperrungen und die Gefahr des Overblockings. Die Inanspruchnahme neutraler Access-Provider darf nicht allein auf eine pauschale Prognose der Erfolglosigkeit vorrangiger Maßnahmen gestützt werden. Zudem müssen mögliche Auswirkungen behördlicher Sperranordnungen auf rechtmäßige Angebote angemessen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund bittet der VATM den Ausschuss, insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- **Verantwortlichkeit und Subsidiarität:** Das Kriterium der Verantwortlichkeit sollte beibehalten oder zumindest eine strenge, gerichtlich überprüfbare Subsidiaritätsregelung für die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Access-Provider geschaffen werden. Eine pauschale Negativprognose darf nicht genügen.
- **Unionsrechtliche Vorgaben:** Die Anforderungen des Art. 9 DSA, insbesondere hinsichtlich Rechtsgrundlage, konkreter Bezeichnung der rechtswidrigen Inhalte und ihrer

Fundstellen, Rechtsbehelfsinformationen sowie der Unterrichtung der zuständigen Digital Services Coordinators (DSC), sind ausdrücklich zu berücksichtigen. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten ist die erforderliche behördliche Abstimmung sicherzustellen.

- **Technische Ausgestaltung und Verhältnismäßigkeit:** Für den Fall behördlicher Sperranordnungen gegenüber Access-Providern lehnt der VATM pauschale Vorgaben bestimmter Sperrverfahren ab. Die Wahl eines geeigneten, technisch umsetzbaren und möglichst wenig eingriffsintensiven Sperrverfahrens sollte grundsätzlich dem betroffenen Access-Provider überlassen bleiben. Dabei sind die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sowie mögliche Auswirkungen auf rechtmäßige Angebote im Einzelfall zu berücksichtigen.
- **Gebührenfreiheit und Kostenerstattung:** In § 9a Abs. 4 GlüStV 2021 sollte ausdrücklich eine Gebührenfreiheit für Sperranordnungen gegenüber nicht verantwortlichen Access-Providern verankert und eine Erstattung notwendiger und angemessener Umsetzungskosten geprüft werden.
- **Gesetzesfolgenabschätzung:** Die technischen, administrativen und rechtlichen Belastungen der betroffenen Unternehmen sind realistisch zu erfassen und dem tatsächlich zu erwartenden Nutzen der Sperrmaßnahmen gegenüberzustellen.

Aus Sicht des VATM stehen die rechtlichen Risiken und wirtschaftlichen Belastungen der geplanten Neuregelung in keinem Verhältnis zu ihrem tatsächlichen Vollzugsnutzen. Der VATM hält daher eine grundlegende Überarbeitung für erforderlich. Auch eine gesetzliche Gebührenfreiheit würde die grundlegenden rechtlichen Bedenken gegen die geplante Erweiterung des Adressatenkreises nicht ausräumen.

Mit freundlichen Grüßen

Jeffrey Al-Ali, LL.M.
Leiter Recht und Regulierung

Eske Meyer
Referentin für Recht und Regulierung

Dem VATM gehören die größten deutschen Telekommunikationsunternehmen an, insgesamt über 200 auch regional und europaweit anbietende Netzbetreiber, Diensteanbieter, aber auch Zulieferunternehmen. Zudem steht der Verband für wichtige Investoren, die den Glasfaserausbau in Deutschland deutlich voranbringen werden. Die VATM-Mitgliedsunternehmen versorgen fast 70 Prozent aller Festnetzkunden und nahezu alle Mobilfunkkunden außerhalb der Telekom. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 136 Milliarden Euro vorgenommen. Sie investieren auch am stärksten in den zukunftssicheren Glasfaserausbau direkt bis in die Häuser. Knapp 70 Prozent der Haushalte, die gigabitfähige Anschlüsse nutzen, sind Kunden der Wettbewerber.

Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM) e.V.
Frankenwerft 35 • 50667 Köln • Tel.: 0221 3767725 • E-Mail: vatm@vatm.de

Präsidium: Valentina Daiber (Präsidentin), Wolfram Rinner (Vizepräsident), Timm Degenhardt, Michael Jungwirth, Michael Martin, Carina Panek, Karsten Rudloff, Reinhard Sauer, Rickmann v. Platen, Peter Zils • Geschäftsführer: Dr. Frederic Ufer