Schleswig-Holstein
Der echte Norden

Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport |
Postfach 7125 | 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
An den Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses
Jan Kürschner, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Staatssekretär

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7756

13. Juli 2026

131. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses, TOP 10, Bitte um eine schriftliche Antwort zur Kritik des VATM e.V. („Wettbewerb verbindet“) in Umdruck 20/6725 (nicht öffentlich)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in seiner 131. Sitzung hat sich der Innen- und Rechtsausschuss mit dem Entwurf des Gesetzes zum zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 befasst. Er bittet die Landesregierung um schriftliche Antwort zur Kritik des VATM e.V. („Wettbewerb verbindet“) zum Entwurf des zweiten Änderungsstaatsvertrag des Glücksspielstaatsvertrag 2021.

Dieser Bitte wird hiermit entsprochen. Ergänzend zur schriftlichen Antwort zur Kritik des VATM e.V. wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Anhörungsverfahrens durch die Länder insgesamt 19 Verbände und Vereine, sowohl aus der Glücksspielbranche als auch dem Sucht- und Spielerschutzbereich die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten haben (siehe Anlage). Im Ergebnis sind lediglich die acht vorliegenden Stellungnahmen abgegeben worden.

Die Stellungnahme des VATM führt nach einheitlicher Auffassung aller Länder nicht zu dem Ergebnis, dass die geplante Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 gestrichen oder modifiziert werden muss. Insbesondere steht die geplante Änderung mit

europäischem Recht, insbesondere mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV in Einklang. Realistische Haftungsrisiken werden nicht gesehen.

Im Einzelnen wird wie folgt Stellung genommen:

- **Inanspruchnahme von Access-Providern nicht zu beanstanden**

  Entgegen der Auffassung des VATM ist die nach der geplanten Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 mögliche Inanspruchnahme von Access-Providern, die keinerlei Einfluss oder Verantwortung auf den Inhalt einer Webseite haben, nicht zu beanstanden. Entgegen der Auffassung des VATM besteht kein Widerspruch zu den Verantwortlichkeitsgrundsätzen der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) – Digital Services Act (im Folgenden: DSA). Dass eine behördliche Sperr- bzw. Entfernungsanordnung auch in Fällen der reinen Durchleitung i.S.v. Art. 3 lit. g) sublit. i) DSA möglich ist, folgt bereits aus dem DSA selbst. Ausweislich von Erwägungsgrund 25 DSA lassen die in der Verordnung festgelegten Haftungsausschlüsse die Möglichkeit von Verfügungen gegen Anbieter von Vermittlungsdiensten unberührt, selbst wenn diese die im Rahmen dieser Ausschlüsse festgelegten Bedingungen erfüllen. Solche Verfügungen können nach diesem Erwägungsgrund insbesondere in im Einklang mit Unionsrecht erlassenen behördlichen Anordnungen bestehen, die die Abstellung oder Verhinderung einer Zuwiderhandlung verlangen. Dabei wird im Erwägungsgrund 25 DSA beispielhaft die Entfernung rechtswidriger Inhalte sowie die Sperrung des Zugangs zu ihnen angeführt. Darüber hinaus stellt Art. 4 Abs. 3 DSA explizit klar, dass die in Art. 4 Abs. 1 DSA normierte Haftungsprivilegierung des Anbieters von Vermittlungsdiensten in Fällen der reinen Durchleitung die Möglichkeit unberührt lässt, dass eine Verwaltungsbehörde vom Diensteanbieter verlangt, eine Zuwiderhandlung abzustellen oder zu verhindern.

- **Keine Inhaltskontrolle der Access-Provider**

  Ferner führt die im 2. GlüÄndStV 2021 vorgesehene Möglichkeit einer behördlichen Entfernungsanordnung nicht dazu, dass Access-Provider selbst eine Inhaltskontrolle durchführen müssen. Im Zuge der geplanten Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 wird der Behörde die Möglichkeit eingeräumt,

Maßnahmen zur Entfernung unerlaubter Glücksspielangebote zu ergreifen. Im Rahmen des Vollzugs dieser Eingriffsbefugnis hat die zuständige Behörde die von der Entfernungsanordnung erfassten Inhalte konkret festzulegen. Für die Access-Provider wird somit aus der Anordnung selbst ersichtlich, welche Inhalte von der Entfernungsanordnung erfasst sind. Eine eigene Überwachungs- oder Kontrollpflicht ist weder mit der Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 noch mit dessen Vollzug im konkreten Einzelfall verbunden. Dass Access-Provider keiner allgemeinen Überwachungs- und Nachforschungspflicht unterliegen, resultiert bereits aus Art. 8 DSA.

- **Keine Feststellung der Unionsrechtswidrigkeit der geplanten Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 durch die Europäische Kommission**

  Anders als VATM meint, stellte die Europäische Kommission im Notifizierungsverfahren zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Jahr 2011 nicht fest, dass das IP-Blocking gegenüber nicht verantwortlichen Access-Providern unionsrechtswidrig sei. Aus der Stellungnahme der Kommission ergibt sich ebenso nicht, dass auf das Kriterium der Verantwortlichkeit nicht verzichtet werden könne. Die Kommission fragte damals lediglich, wie die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen beurteilt würden. Zudem wies sie darauf hin, dass solche Sperranordnungen zu Beschränkungen gemäß Art. 49 und 56 AEUV führen könnten und es den deutschen Behörden obliege, den Nachweis der Verhältnismäßigkeit zu führen.

  Des Weiteren lässt sich auch aus der angeführten Entscheidung des EuGH (EuGH, U.v. 15.9.2016 – C-484/14), welche die Haftung eines Anbieters eines offenen WLANs bei Urheberrechtsverletzungen zum Gegenstand hat, nicht ableiten, dass eine Sperranordnung nur im Falle der Verantwortlichkeit des Anbieters von Vermittlungsdiensten möglich ist. Der EuGH führt in dieser Entscheidung zwar aus, dass eine Haftung eines Diensteanbieters in Fällen der reinen Durchleitung bei Vorliegen der Art. 12 Abs. 1 RL 2000/31 (Vorgängerregelung zu Art. 4 Abs. 1 DSA) ausgeschlossen ist. Allerdings weist der EuGH zugleich darauf hin, dass in Art. 12 Abs. 3 RL 2000/31 (Vorgängerregelung zu Art. 4 Abs. 3 DSA) klargestellt wird, dass eine Verwaltungsbehörde trotz der bestehenden Haftungsprivilegierung vom Diensteanbieter verlangen kann, die Urheberrechtsverletzung abzustellen oder zu verhindern (vgl. EuGH U.v. 15.9.2016 – C-484/14 Rn. 74ff).

Im Übrigen hat die Kommission im laufenden Kommissionsverfahren keine Ausführungen zum Verzicht auf das Kriterium der Verantwortlichkeit gemacht, insbesondere nicht die Unionsrechtswidrigkeit moniert. Sie hat in einer Mitteilung lediglich darauf hingewiesen, dass unklar sei, ob die auf Basis des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 möglichen Maßnahmen als Anordnungen i.S.v. Art. 9 DSA zu qualifizieren seien. Diese Zweifel wurden durch die Gegenäußerung ausgeräumt.

- **Keine Feststellung der Rechtswidrigkeit der geplanten Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 durch das Bundesverwaltungsgericht**

  Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte in seiner Entscheidung vom 19. März 2025 (BVerwG, U.v. 19.3.2025 – 8 C 3.24) die zuvor erfolgte gerichtliche Aufhebung einer glücksspielrechtlichen Sperranordnung, da es sich bei der derzeitigen Bezugnahme des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 auf §§ 8 bis 10 TMG um eine statische Rechtsgrundverweisung handelt und die Voraussetzungen für eine Sperranordnung mangels Verantwortlichkeit des Diensteanbieters nicht vorlagen.

  Aus der Entscheidung ergibt sich entgegen der Auffassung des VATM jedoch nicht, dass das Bundesverwaltungsgericht den Verzicht auf das Kriterium der Verantwortlichkeit und mithin die geplante Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 als rechtswidrig erachtet. Das Bundesverwaltungsgericht lässt diese Fragestellung vielmehr offen. Es führt in diesem Zusammenhang unter Rn. 27 aus:

  „*Zutreffend ist, dass sich das Ziel der Unterbindung in Deutschland unerlaubter Glücksspielangebote ohne die Einschränkung der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter, die sich aus dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte und der Systematik des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 ergibt, effektiver erreichen ließe. (…) Abgesehen davon erlaubt allein der Umstand, dass der Regelungszweck durch eine andere Normfassung effektiver hätte erreicht werden können, den Gerichten nicht den Anwendungsbereich entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzes und dem ausdrücklich in den Materialien zum Ausdruck kommenden Willen des Normgebers auszuweiten. Mit einer solchen, dem unzulässigen Schluss von einer Aufgabe auf eine Befugnis vergleichbaren erweiternden Auslegung würde auch die gesetzgeberische Bestimmung der Eingriffsgrenzen unterlaufen.*“

Überdies zieht das Bundesverwaltungsgericht die Entstehungsgeschichte des GlüStV 2021 und in diesem Kontext die Stellungnahme der Kommission im Notifizierungsverfahren zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags im Jahr 2011 heran, um zu belegen, dass die derzeitige Bezugnahme auf §§ 8 bis 10 TMG bewusst als Rechtsgrundverweisung ausgestaltet worden ist. Eine etwaige Unionsrechtswidrigkeit der im Jahr 2011 angedachten Aufgabe des Kriteriums der Verantwortlichkeit wird weder festgestellt noch thematisiert. Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu unter Rn. 18 aus:

„Die Europäische Kommission fragte hierzu das zuständige Bundesministerium, wie die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen beurteilt würden. Dabei wies sie darauf hin, dass solche Maßnahmen/Spezifikationen zu Beschränkungen gemäß Art. 49 und 56 AEUV führen könnten und es den deutschen Behörden obliege, den Nachweis zu führen, dass jede zukünftige Maßnahme in Bezug unter anderem auf die Blockierung des Internetzugangs diesen Anforderungen genüge.“

- **Subsidiaritätsprinzip hinreichend berücksichtigt**

Wie bereits im Rahmen der Bewertung der Ergebnisse der Verbändeanhörung dargelegt, ist die Aufnahme einer weiteren Subsidiaritätsregel in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 nicht erforderlich:

Anders als der Verband ausführt, ergibt sich aus dem Wortlaut des (geplanten) § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 bereits unmittelbar, dass ein Vorgehen gegen die Veranstalter bzw. Vermittler des unzulässigen Glücksspiels als Inhalteanbieter (Content-Provider) Vorrang hat (vgl. die Formulierung: „sofern sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder Vermittler dieses Glücksspiels als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen“).

Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist es nicht erforderlich, eine Subsidiaritätsregelung zu implementieren, wonach ein Vorgehen gegen Hosting-Anbieter Vorrang habe. Aus Art. 4 Abs. 3 DSA und Erwägungsgrund 25 DSA folgt explizit, dass die in Art. 4 Abs. 1 DSA normierte Haftungsprivilegierung des Anbieters von Vermittlungsdiensten in Fällen der reinen Durchleitung die Möglichkeit von Sperr- und Entfernungsanordnungen unberührt lässt.

Außerdem ist die Auswahl des richtigen Adressaten einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung eine Frage des Ermessens, bei der Gesichtspunkte der Verhältnismäßig eine entscheidende Rolle spielen. Die Behörde hat bei ihrer Auswahlentscheidung vor allem auf die effektive Gefahrenabwehr abzustellen, vgl. auch die Begründung zum Entwurf des 2. GlüAndStV 2021. Da die Entscheidung über die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme der Anbieter von Vermittlungsdiensten vom konkreten Einzelfall abhängt, sollte keine Subsidiaritätsregel dergestalt aufgenommen werden, dass stets eine Inanspruchnahme von Hosting-Diensten Vorrang habe. Bei der Auswahl des richtigen Adressaten einer Sperr- und Entfernungsanordnung handelt es sich um eine Frage, die auf Vollzugsebene zu klären ist. Im Übrigen kann das Haftungssystem im Rahmen der Auswahlentscheidung als Wertungsgesichtspunkt eingestellt werden.

- **Kein Verstoß gegen die Verfahrensvorgaben des Digital Services Act**

  Mit dem Hinweis, dass die Verfahrensmechanismen des DSA nicht eingehalten würden, wird nicht die Entwurfsfassung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 kritisiert. Insoweit handelt es sich vielmehr um Vorgaben, die im Rahmen des Vollzugs zu beachten sind.

  Im Notifizierungsverfahren stellten die Länder klar, dass es sich bei den auf Basis des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 möglichen Maßnahmen (Sperr- und Entfernungsanordnungen) um Anordnungen i.S.v. Art. 9 DSA handelt und dass die für den Vollzug dieser Norm zuständige Behörde insbesondere die in Art. 9 DSA statuierten verfahrensrechtlichen Maßgaben beim Erlass von Sperr- und Entfernungsanordnungen beachten wird.

  Im Übrigen hat eine Rücksprache mit der GGL ergeben, dass derzeit bereits die Anforderungen des DSA eingehalten würden. Insbesondere würde in einer Anordnung die Rechtsgrundlage benannt. Zudem erfolge die in Art. 9 Abs. 3 DSA vorgesehene Beteiligung des Koordinators für digitale Dienste (Bundesnetzagentur, vgl. § 14 Abs. 1 DDG). Die von VATM geäußerte Kritik an der Vollzugspraxis sei wohl darauf zurückzuführen, dass der Bundesnetzagentur nur Verfügungen, nicht aber Anhörungsschreiben zu übermitteln seien.

Nach alledem ist unseres Erachtens die von VATM behauptete Inkohärenz in Bezug auf die Vorgaben des DSA zu negieren.

- **Keine Unverhältnismäßigkeit wegen Umgehungsmöglichkeit von Netzsperren**

  Soweit VATM vorbringt, dass Netzsperren von Anbietern und Nutzern leicht umgangen werden könnten, stellt dies die Verhältnismäßigkeit der Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 nicht in Frage. Auch wenn die Möglichkeit besteht, dass Netzsperren umgangen werden, sind sie gleichwohl ein wichtiges und geeignetes Instrument zur Bekämpfung unerlaubter Glücksspielangebote. Bereits in den Erläuterungen zum GlüStV 2021 wird ausgeführt, dass sich in der Vergangenheit auf Unterbindung des Angebots gerichtete Maßnahmen gegen Veranstalter und Vermittler, wie der Erlass von Untersagungsverfügungen und deren Vollziehung, in diversen Fällen als nicht erfolgversprechend herausgestellt haben. Wie in den Erläuterungen zum GlüStV 2021 weiter überzeugend ausgeführt wird, steht der Verhältnismäßigkeit von Sperranordnungen nicht entgegen, dass hiermit keine umfassende Erfolgswahrscheinlichkeit und kein Schutz vor Umgehungsmöglichkeiten verbunden sind. Für die Verhältnismäßigkeit wie Geeignetheit einer Sperranordnung genügt es vielmehr, dass hiermit (etwa durch den Verlust von Spielern infolge der Sperrung) ein erschwerter oder geringerer Zugriff auf unerlaubte Glücksspiele einhergeht bzw. zu erwarten ist, da eine völlige Ausschaltung der Gefahr illegalen Glücksspiels durch eine solche Anordnung praktisch unmöglich ist.

- **Keine Unverhältnismäßigkeit wegen Overblockings**

  Bei dem von VATM angeführten Risiko des Overblockings handelt es sich insbesondere um eine Problematik, die im Rahmen des Vollzugs zu beachten ist.

  Eine Unverhältnismäßigkeit folgt insbesondere nicht daraus, dass eine Sperr- bzw. Entfernungsanordnung auch möglich ist, wenn das unerlaubte Glücksspielangebot mit weiteren legalen Inhalten untrennbar verbunden ist. Durch den Entwurf des 2. GlüAndStV 2021 erfolgt in Bezug auf diese Maßgabe keine Änderung. Jedenfalls sind die mit dieser Regelung einhergehenden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit unseres Erachtens verhältnismäßig, um unerlaubte Glücksspielangebote hinreichend bekämpfen zu können. Einer effektiven

Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels würde es zuwiderlaufen, wenn sich ein Anbieter von unerlaubten Glücksspielangeboten hinter (wenigen) legalen Angeboten verstecken könnte. Andernfalls könnte ein Anbieter von unerlaubten Glücksspielangeboten aufsichtliche Maßnahmen wie Sperr- und Entfernungsanordnungen gezielt dadurch verhindern, dass er zugleich weitere legale Inhalte auf der Website bereithält.

Im Übrigen können Netzsperren auf verschiedene Arten umgesetzt werden. Eine Art der technischen Umsetzung stellt das sog. IP-Blocking dar. Da dieses jedoch häufig die Gefahr eines Overblockings birgt, wenn hinter der gesperrten IP weitere Internetseiten (= URLs) mit legalen Inhalten stehen, hat sich nach aktuellem technischen Wissensstand die sog. DNS-Sperre in der behördlichen Praxis als regelmäßig verhältnismäßigeres Sperrverfahren etabliert.

- **Keine Kollision mit dem Grundsatz der Netzneutralität**

  Soweit in anderen Bereich, z.B. bei urheberrechtsbezogenen Sperrungen, strengere Anforderungen gestellt sein sollten, führt dies nicht zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Netzneutralität. Es fehlt bereits an der Vergleichbarkeit der Rechtsgebiete und der im Raum stehenden Schutzgüter. Während es sich bei Verletzungen des Rechts am geistigen Eigentum um ein privatrechtliches Schutzgut handelt, geht es bei der Bekämpfung des unerlaubten Glücksspielangebots um Gefahrenabwehr, mithin um ein öffentlich-rechtliches Schutzgut. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, dass der zivilrechtliche Anspruch einer Individualperson auf Sperrung von Informationen bei Verletzungen des Rechts am geistigen Eigentum strengere Anforderungen beinhaltet. Im Übrigen enthält insbesondere § 109 Abs. 3 MStV eine mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 zumindest vergleichbare Vorschrift.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Sönke Schulz

Anlage

Anlage

Beteiligung Anhörungsverfahren zum Entwurf des zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (2. Änderungsglücksspielstaatsvertrag 2021)

Im Rahmen der Anhörung wurden beteiligt:

1. Beauftragter der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen
2. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V.
3. **Fachverband Glücksspielsucht e.V.**
4. Glücksspielfrei e.V.
5. Bundesverband deutscher Spielbanken gegr. 2008 als BupriS e.V.
6. Deutscher Spielbankenverband e.V. (DSbV)
7. **Deutscher Sportwettverband e.V.** (**DSWV**)
8. **Deutscher Onlinecasino Verband e.V.** (**DOCV)**
9. Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.
10. Deutscher Lottoverband e.V.
11. Deutscher Lotto- und Totoblock (DLTB)
12. **Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder** (**DSK)**
13. **Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland** (**IFK**)
14. **die medienanstalten** (**ALM)**
15. Deutscher Hotel-und Gaststättenverband e.V.
16. Deutscher Verband für Telekommunikation und Medien e.V. (DVTM)
17. **Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.** (**eco)**
18. Bitkom e.V.

Lediglich von den fett hervorgehobenen Adressaten sind Stellungnahmen eingegangen. Der Verband Digital-und Telekommunikationsmarkt (**VATM)** hat sich selbstständig an Bayern gewandt und eine Stellungnahme abgegeben, die ebenfalls noch bewertet wurde.