

Frankfurter Kommentar

# Glücksspielrecht – Glücksspielstaatsvertrag

Herausgegeben von:

**Prof. Dr. Thomas Dünchheim**

Rechtsanwalt, Düsseldorf

Bearbeitet von:

Dennis Beckers; Carsten Bringmann; Prof. Dr. Gerhard Bühringer;  
Dr. Tobias Czepull; Robert Czernecka, Dipl.-Psych.;  
Prof. Dr. Thomas Dünchheim; Dr. Birger Thomas Hansen;  
Dr. habil. Anja Kräplin; Michael Kübbeler; Prof. Dr. Markus Ogorek,  
LL.M. (Berkeley); Prof. Dr. Stephan Rixen; Andreas Schumacher;  
Martina Vogt; Dr. Dirk Warnecke, LL.M.; Prof. Dr. Dr. Martin  
Will, M.A., LL.M.; Theresa Wirkus, M.Sc.

Fachmedien Recht und Wirtschaft | dfv Mediengruppe | Frankfurt am Main

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

**ISBN : 978-3-8005-1791-6**

**dfv** Mediengruppe

© 2022 Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main  
[www.ruw.de](http://www.ruw.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satzkonvertierung: Lichtsatz Michael Glaese GmbH, 69502 Hemsbach

Druck und Verarbeitung: Beltz Bad Langensalza GmbH, 99947 Bad Langensalza

Printed in Germany

# Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

## § 1 Ziele des Staatsvertrages

<sup>1</sup>Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wertsucht 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 Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

<sup>2</sup>Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

**Schrifttum:** *Becker/Hilf/Nolte/Uwer* (Hrsg.), Glücksspielregulierung – Glücksspielstaatsvertrag und Nebengesetze, 2017; *Dietlein/Hecker/Ruttig* (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013; *Dünchheim*, Unions- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit eines Lotterieveranstaltungsmonopols im Gefüge einer kohärenten Glücksspielregulierung, *ZfWG* 2019, 418; *Stern/Becker* (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl. 2016; *Streinz/Liesching/Hambach* (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, 2014.

### Übersicht

Rn.	Rn.
I. Allgemeines . . . . .	1
II. Systematik . . . . .	2
III. Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht . . . . .	5
IV. Einzelkommentierung . . . . .	7
1. Einzelne Zielsetzungen (Satz 1) .	8
a) Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wett- sucht (Nr. 1) . . . . .	8
b) Begrenzung und Kanalisie- rung des Glücksspielan- gebotes (Nr. 2) . . . . .	11
c) Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3) . . . . .	15
d) Ordnungsgemäßes Glücks- spiel und Kriminalitätsabwehr (Nr. 4) . . . . .	18
e) Schutz der Integrität sportli- cher Wettbewerbe (Nr. 5) . . .	22

## § 1 Ziele des Staatsvertrages

	Rn.	Rn.
2. Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale (Satz 2) .....	25	3. Zusammenspiel von Satz 1 und Satz 2 ..... 32

### I. Allgemeines

- 1 Die in § 1 Satz 1 GlüStV 2021 normierten Zielsetzungen bleiben unverändert und gleichrangig. Kernziele dieses Staatsvertrags sind weiterhin die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (§ 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021), die Kanalisierung in ein begrenztes Glücksspielangebot sowie die Bekämpfung des Schwarzmarktes (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021), die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021), die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und die Kriminalitätsbekämpfung (§ 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2021) sowie die Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität des Sports (§ 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV 2021). Um diese Ziele besser zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für einzelne Glücksspielformen vorgesehen (§ 1 Satz 2 GlüStV 2021). Wesentliches Ziel der Glücksspielregulierung bleibt die Unterbindung unerlaubter Glücksspielangebote, welche für Spieler mit zusätzlichen und nicht übersehbaren Gefahren verbunden sind.

### II. Systematik

- 2 Der Zielkatalog des § 1 GlüStV 2021 gibt die Richtung für die Regulierung des gesamten Glücksspiels in Deutschland vor. § 1 GlüStV 2021 ist die Leitnorm im GlüStV und stellt eine Systementscheidung für die Regulierung von Glücksspielen dar. Dabei gilt die Vorschrift unmittelbar für alle Staatsgewalt in den Ländern und formt die Leitplanken, innerhalb derer sich die Länder hinsichtlich ihrer Glücksspielregulierungen orientieren müssen. Die Zielsetzungen dienen somit auch als Rechtfertigungsgründe, an denen die Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten seitens der Länder zu messen sind. Mithin stellt § 1 GlüStV 2021 eine verbindliche Maßstabsnorm für die Auslegung und Anwendung zahlreicher anderer Regelungen im Vertrag dar.<sup>1</sup>
- 3 Darüber hinaus prägt der Zielkatalog die Regulierung des Glücksspiels durch den Bund. Denn der EuGH hat in seiner Entscheidung eine widerspruchsfreie Regulierung des gesamten Glücksspiels in Deutschland gefordert, wobei nicht zwischen den Regelungsebenen von Bund und Ländern unterschieden wird. Sowohl der Gerichtshof als auch das verfassungsrechtliche Bundesstaatsprinzip fordern, dass sich auch der Bund in seiner Glücksspielpolitik an den durch die Länder gesetzten ver-

<sup>1</sup> Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 1; Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 9.

### III. Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht § 1

bindlichen Zielen für die Regulierung von Glücksspielformen ausgerichtet. Von dieser Verpflichtung erfasst sind insbesondere die Glücksspielformen in § 2 Abs. 2 bis 5 GlüStV 2021. Zu diesen trifft der Staatsvertrag keine oder nur wenige Regelungen. Im Ergebnis gilt der Staatsvertrag also in erster Linie für die Glücksspielformen, die zur Kompetenz der Länder gehören, jedoch besitzt er für den Bund aufgrund der genannten Gründe eine richtungsweisende Bedeutung.<sup>2</sup>

Die Umsetzung der in § 1 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 normierten Ziele ist Aufgabe des gesamten Staates und obliegt aller Staatsgewalt. Der Gesetzgeber wird in die Verantwortung genommen, seine Regelungen an diesen Zielen unter Berücksichtigung der spezifischen Gefährdungspotentiale der einzelnen Glücksspielformen auszurichten. Die Verwaltung hingegen ist aufgrund der Zielsetzungen verpflichtet, bestehende gesetzliche Vorschriften, insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume, im Lichte abstrakter Gewichtung und konkreter Betroffenheit im Einzelfall auszulegen und anzuwenden. Zuletzt dienen die Zielsetzungen der Rechtsprechung als rechtsverbindliche Leitlinien für die Kontrolle von Entscheidungen der Gesetzgebung und Verwaltung.<sup>3</sup>

### III. Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht

§ 1 GlüStV 2021 und die dort normierten Zielsetzungen stehen in Einklang mit den vom EuGH und BVerfG formulierten Vorgaben für die Bildung staatlicher Monopole im Bereich des Glücksspiels.<sup>4</sup> Der EuGH hat in zahlreichen Grundsatzentscheidungen explizit die Freiheit der Mitgliedstaaten hervorgehoben, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und ggf. das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen.<sup>5</sup> Dabei hat der Gerichtshof sowohl den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung, die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen, die Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen,<sup>6</sup> aber auch die Begrenzung der Spielleidenschaft der Menschen<sup>7</sup> als zwingende Gründe genannt, die eine Beschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen können.<sup>8</sup> Finanzielle Aspekte hingegen dürfen „nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der betriebenen restriktiven Politik“ sein.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 12.

<sup>3</sup> Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 15.

<sup>4</sup> Allgemein zur unions- und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Lotterieveranstaltungsmonopols: *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418, 418, 423.

<sup>5</sup> Unter anderem in: EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C-316/07 (*Markus Stoß u.a.*); Urt. v. 8.9.2010 – C-46/08 (*Carmen Media*).

<sup>6</sup> EuGH, Urt. v. 8.9.2009 – C-42/07 (*Liga Portuguesa*).

<sup>7</sup> EuGH, Urt. v. 21.9.1999 – C-124/97 (*Läärä*).

<sup>8</sup> *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418, 420 f.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 21.9.1999 – C-124/97 (*Läärä*); *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418, 423.

## § 1 Ziele des Staatsvertrages

- 6 Das BVerfG hat in seinem Sportwetten-Urteil vom 28.3.2006<sup>10</sup> die Vorgaben für die legitimen Zielsetzungen einer nationalen Glücksspielregulierung weitgehend an die Rechtsprechung des EuGH angeglichen. Ausdrücklich wurde die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht als besonders wichtiges Gemeingut anerkannt, das die Regulierung des Glücksspiels aber auch die Monopolisierung rechtfertigt. Daneben wurden der Schutz von Spielern vor betrügerischen Machenschaften<sup>11</sup> sowie der Verbraucherschutz und die Abwehr von Folge und Begleitkriminalität als weitere legitime Ziele der Glücksspielregulierung anerkannt. Hinsichtlich fiskalischer Ziele betont das BVerfG, dass diese zur Rechtfertigung eines staatlichen Monopols, das auf Suchtprävention begründet ist, ausscheiden.

## IV. Einzelkommentierung

- 7 § 1 GlüStV 2021 legt gleichrangige<sup>12</sup> Ziele fest, die in fünf Gruppen unterteilt sind (Satz 1 Nr. 1 bis 5) und ordnet darüber hinaus differenzierte Maßnahmen nach dem spezifischen Gefährdungspotentialen der verschiedenen Glücksspielformen an (Satz 2). Aufgrund der explizit normierten Gleichartigkeit der genannten Zielvorgaben besteht zwischen den Zielsetzungen keine Werthierarchie. Vielmehr müssen die Zielsetzungen in praktische Konkordanz gebracht werden.<sup>13</sup>

### 1. Einzelne Zielsetzungen (Satz 1)

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

- 8 Das in § 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 normierte Ziel der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht bleibt unverändert. Es wird zwischen der Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht und der Schaffung von Voraussetzungen zu ihrer wirksamen Bekämpfung unterschieden.
- 9 Dieser Zielsetzung des GlüStV 2021 liegt das Sportwettenurteil des BVerfG vom 28.3.2006 zugrunde.<sup>14</sup> Danach ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit privater Sportwettenanbieter gem. Art. 12 Abs. 1 GG in Gestalt eines staatlichen Veranstaltungsmonopols erlaubt, jedoch nur bei strikter Suchtbekämpfung.<sup>15</sup> Erfasst wird auch die Prävention: Glücksspiele tragen ein Suchtpotential in sich, das verheerende Folgen

10 BVerfG, Urt. v. 28.3.2006 – NJW 2006, 1261.

11 Zum Erfordernis einer Gesamtschau der Rechtfertigungsgründe: *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418, 420.

12 *Bolay/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 31.

13 *Dietlein/Hüsken*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 4.

14 BVerfG, 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01 – BVerfGE 115, 276, 304; *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 22.

15 BVerfG, 26.3.2007 – 1 BvR 2228/02.

auf den Spieler und sein soziales Umfeld haben kann.<sup>16</sup> Der Gesetzgeber beabsichtigt deshalb nicht nur die Spielsucht zu bekämpfen, sondern auch schon zeitlich vorlagert ihre Entstehung zu verhindern.<sup>17</sup> Dass der GlüStV auch auf Prävention gerichtet ist, zeigt sich in den weiteren im GlüStV geregelten Maßnahmen zur Suchtprävention.

Da der Sportwettenmarkt für private Anbieter geöffnet wurde, ist das Ziel der Suchtprävention nicht mehr das dominanteste und wichtigste Ziel. Dies schlägt sich in der Formulierung in Satz 1 nieder, wonach die Ziele des GlüStV ausdrücklich gleichrangig sind.<sup>18</sup> **10**

*b) Begrenzung und Kanalisierung des Glücksspielangebotes (Nr. 2)*

Die in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 festgelegte Zielsetzung der Begrenzung und Kanalisierung des Glücksspielangebotes bleibt unverändert. Mit dem Ziel der Kanalisierung soll zum einen die Nachfrage spielaffiner Personen in Richtung der legalen Angebote gelenkt werden und zum anderen innerhalb der erlaubten Angebote eine Lenkung in Richtung der insbesondere aus suchtpreventiven Gesichtspunkten weniger gefahrenträchtigen Spielformen erfolgen. § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 ist zwar nach dem Wortlaut ein gleichrangiges Ziel zu § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021, stellt aber das wichtigste Gegenstück zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspiel- und Wettsucht dar. Denn die nach § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 angestrebte Begrenzung und Kanalisierung ist das maßgebliche Mittel zur Durchsetzung des Präventionsziels. Daneben hat die Kanalisierung auch eine unterstützende Funktion für die anderen Ziele des Staatsvertrags: Regulierende Vorgaben zum Spieler- und Jugendschutz, zur Kriminalitätsprävention und zur Vermeidung von Gefahren für die Integrität des Sports können nur in einem erlaubten und geordneten Markt sichergestellt und überwacht werden, nicht jedoch im Bereich von Schwarzmärkten.<sup>19</sup> **11**

Die Fassung von Nr. 2 unterscheidet sich von der alten Fassung des GlüStV aus dem Jahre 2008. So stellt die Begrenzung des Glücksspielangebots nicht mehr ein eigenständiges Ziel neben der Kanalisierung des Spielbetriebs dar. Vielmehr soll das begrenzte Glücksspielangebot zur Kanalisierung eingesetzt werden<sup>20</sup> und deshalb so zu konzipieren sein, dass es eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellt. Der Paragraph wurde geändert, da nach Inkrafttreten des früheren GlüStV 2008 festgestellt wurde, dass die Begrenzung des Glücksspielangebots an sich nicht dazu führt, dass der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete **12**

<sup>16</sup> Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 51.

<sup>17</sup> Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 11.

<sup>18</sup> Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 22.

<sup>19</sup> Vgl. Erl. zum GlüStV 2021, Hessischer Landtag, LT-Drs. 20/3989, S. 4.

<sup>20</sup> Vgl. Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 57; Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 24.

## § 1 Ziele des Staatsvertrages

Bahnen gelenkt werden kann. Im Gegenteil: Das Fehlen einer geeigneten Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel begünstigte das Anwachsen eines Schwarzmarktes, in dem illegale Glücksspiele angeboten werden.<sup>21</sup> Es ist also entscheidend, dass das erlaubte Angebot eine attraktive Alternative zum illegalen Glücksspiel darstellt. Die Begrenzung des Angebots ist demnach ein Instrument der Kanalisierung. Letztere wird von vielen als notwendige Bedingung dafür gesehen, dass sämtliche Ziele des GlüStV, insbesondere die Bekämpfung von Sucht, Betrug, Manipulation und Kriminalität überhaupt erreicht werden können.<sup>22</sup>

- 13 Früher wurde die Ansicht vertreten, dass es sich bei den staatsvertraglichen Zielvorgaben der Suchtprävention in Gestalt der Begrenzung des Spielangebotes einerseits sowie der Kanalisierung des Spielbetriebs andererseits um konträre oder sich ausschließende Zielsetzungen handele.<sup>23</sup> Die Ansicht ist jedoch nicht mehr zeitgemäß. Vielmehr sind die Zielsetzungen unmittelbar und notwendig miteinander verknüpft, so dass es ohne Kanalisierung keine Prävention gibt. Kann der Spieltrieb der Bürger durch das Regulierungsmodell nicht auf legale Angebote gelenkt werden, können die mit dem begrenzten Angebot verfolgten suchtpreventiven Zwecke von vornherein nicht erreicht werden.<sup>24</sup>
- 14 Allerdings hat sich auch gezeigt, dass die Nachfrage nach nicht erlaubten Spielformen im Internet immer weiter steigt und damit auch das Bestehen illegaler Glücksspielseiten. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Kanalisierung in Richtung erlaubter Spielformen bislang nur eingeschränkt funktioniert. Um die Ziele des Staatsvertrags besser zu erreichen, war es deshalb geboten, das erlaubte Angebot in seiner inhaltlichen Ausgestaltung maßvoll zu erweitern. So einigten sich die Länder im GlüStV 2021 darauf, dass auch Erlaubnisse für die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden, um so ein inhaltlich begrenztes Angebot dieser Spielformen zu ermöglichen. So sollen insbesondere solchen Spielern, deren Spieltrieb sich nicht in weniger gefährliche Spielformen kanalisieren lässt, weniger gefährliche Alternativen zum bisherigen illegalen Markt geboten werden. Denn hier können Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, gegen Manipulation und andere betrügerische Aktivitäten vorgeschrieben und umgesetzt werden, um ein kontrolliertes Spielen zu ermöglichen. Zudem ist zu erwarten, dass bei einem unveränderten Fortbestehen „schwarzer“ Online-Glücksspiele, dem Mangel an Vollzugsinstrumenten sowie der zunehmenden Digitalisierung, der steigenden Internetaffinität und der daraus folgenden gesteigerten Nutzung von Glücksspielen im Internet auch die Zahl der problematischen und pathologischen

21 Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 24.

22 Vgl. Bolay/Pfütze, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 47; Nolte, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 24.

23 Vgl. hierzu näher Dünchheim, ZfWG 2019, 418, 421 m.w.N.

24 Vgl. Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 11.

Glücksspieler weiter steigen wird. Die Erweiterung des legalen Spielangebots soll dieser Entwicklung vorbeugen.<sup>25</sup>

*c) Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3)*

§ 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021 beabsichtigt, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten. Diese Bestimmung bleibt gegenüber den alten Fassungen unverändert. **15**

Dieses Ziel ist eine glücksspielbezogene Ausprägung des verfassungsrechtlich gebotenen Jugendschutzes und findet seine Grundlage sowohl in dem Anspruch des Minderjährigen auf eine ungestörte körperlich-seelische Entwicklung nach Art. 2 Abs. 1 GG, als auch dem elterlichen Erziehungsrecht sowie dem staatlichen Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 GG.<sup>26</sup> Die Aufnahme des Jugendschutzes in den Zielkatalog bietet die Grundlage für die vielfältigen im Staatsvertrag etablierten speziellen Jugendschutzregelungen, insbesondere was das Internetverbot und die Werbebeschränkungen angeht. Gerade die zunehmend extensive Internetnutzung als Vertriebs- und Werbemedium aber auch die Fernsehwerbung bergen erhebliche Gefahrenpotentiale, die der Zielvorgabe des Jugend- und Spielerschutzes zuwiderlaufen.<sup>27</sup> Dadurch sollen die Minderjährigen vor den Versuchungen und negativen Auswirkungen des Glücksspiels geschützt werden. Nach der Einschätzung von Suchtexperten entwickeln insbesondere Jugendliche vermehrt ein problematische Spielverhalten, da sie aufgrund ihrer Unerfahrenheit den Risiken des Glücksspiels ausgesetzt sind.<sup>28</sup> Der bereits Kindern ermöglichte Zugang zum Internet und das immer weiter wachsende Angebot an Online-Glücksspielen fördern diese Entwicklung, so dass es zwingend einer auf den Jugend- und Spielerschutz ausgerichteten Auswahl der Vertriebswege bedarf. Der Zielsetzung stehen deshalb insbesondere eine extensive Nutzung des Internets als Vertriebs- und Werbemedium für Glücksspiele aber auch die Nutzung von Fernsehwerbung entgegen. **16**

Daneben setzt sich § 1 Satz 1 Nr. 3 GlüStV 2021 den generellen Spielerschutz zum Ziel. Aus der Formulierung geht nicht hervor, vor wem oder was die Spieler geschützt werden sollen. Vielmehr soll der Begriff des Spielerschutzes weit und in Richtung einer glücksspielbezogenen Ausprägung des Verbraucherschutzes zu verstehen sein, so dass er sich auf sämtliche Gefährdungen von Spielern bezieht.<sup>29</sup> Allerdings ist zu beachten, dass er im Rahmen des GlüStV nur insoweit Relevanz entfaltet, als die anderen Zielsetzungen des GlüStV keinen spezielleren Schutz gewähr-

<sup>25</sup> Vgl. Erl. zum GlüStV 2021, Hessischer Landtag, LT-Drs. 20/3989, S. 4 f.; siehe ferner *Dünchheim*, ZfWG 2019, 418, 425 f.

<sup>26</sup> *Fechner*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 5 Rn. 307.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu näher § 5 Rn. 1 ff.

<sup>28</sup> *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 26; *Dietlein/Hüsken*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 14.

<sup>29</sup> Vgl. *Bolay/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 67; *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 26.

## § 1 Ziele des Staatsvertrages

leisten. Der allgemeine Spielerschutz ist gegenüber den spezielleren Zielsetzungen innerhalb des GlüStV also subsidiär.<sup>30</sup>

### *d) Ordnungsgemäßes Glücksspiel und Kriminalitätsabwehr (Nr. 4)*

- 18** § 1 Satz 1 Nr. 4 GlüStV 2021 enthält drei Zielsetzungen: Die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspielen (Var. 1), den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften (Var. 2) und die Abwehr der mit den Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität (Var. 3).
- 19** Var. 1 ist als Zielsetzung allgemein gehalten, erfährt ihre Konkretisierung jedoch durch Var. 2, wonach die Spieler vor Straftaten in Form von betrügerischen Machenschaften geschützt werden sollen. Da Glücksspiel im Allgemeinen sehr betrugsanfällig ist und spezielle Glücksspielformen besonders leicht manipulierbar sind, liegt der Fokus auf Betrugskriminalität als eine Form strafbarer Verhaltensweisen und deren Abwehr durch den Staat. Dabei sollen die spezifischen Vermögensinteressen der Spieler gewahrt werden.<sup>31</sup>
- 20** Erweitert wird die Zielsetzung in Var. 3 um die Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität im Allgemeinen, wodurch andere Rechtsgüter als das Vermögen des Spielers geschützt werden soll. Unter Begleitkriminalität sind in diesem Zusammenhang die typischerweise im Glücksspielbereich auftretenden Straftaten, wie Geldwäsche, Drohung, Erpressung und Delikte gegen die Gesundheit und das Leben, zu verstehen. Grundlage für diese gesetzgeberische Entscheidung waren die Erfahrungen von Sicherheitsbehörden, nach denen sich strafbares Verhalten im Kontext mit Glücksspielen nicht nur auf die Manipulation des Glücksspiels im engeren Sinn beschränkt, sondern in Verbindung mit weiterer Kriminalität steht. Folgekriminalität hingegen meint kriminelle Beschaffungshandlungen des Spielers selbst zur fortlaufenden Befriedigung und Finanzierung einer möglichen Glücksspielsucht.<sup>32</sup>
- 21** Hieraus ergibt sich zugleich das allgemeine Gebot, eine mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete Glücksspielaufsicht zu errichten, die – nach den Vorgaben des BVerfG – nicht bei den Finanzministerien angesiedelt sein sollte, um ausreichende Distanz zu den Fiskalinteressen des Staates zu halten.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Vgl. *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 26.

<sup>31</sup> *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 7.

<sup>32</sup> *Bolay/Pfütze*, in: Streinz/Liesching/Hambach, Glücks- und Gewinnspielrecht, § 1 Rn. 72; *Nolte*, in: Becker et al., Glücksspielregulierung, § 1 GlüStV Rn. 29; *Dietlein/Hüsken*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 16.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 28.3.2005 – 1 BvR 1054/01 – NJW 2006, 1261, 1266 f.; *Dietlein/Hüsken*, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, § 1 GlüStV Rn. 17.