

*Bochumer Gespräch zu
Glücksspiel und Gesellschaft |*

Technische Aspekte der Online-Glücksspielregulierung | Technical aspects of Online-Gambling regulation

Robin Anstötz

Florian Tautz

Professor Dr. Matthias Rossi

Professor Dr. Markus Thiel

#BochumerGespräch | #BochumConference

GLÜG

16:00 – 18:00



Netzsperrren unter dem GlüStV 2021

Robin Anstötz & Florian Tautz

*Bochumer Gespräch zu Glücksspiel und Gesellschaft 2023
Bochum Conference on Gambling and Society 2023*

20. September 2023

GLÜG

INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT

Gliederung |

- I. Ausgangslage Online-Glücksspiel in Deutschland
- II. Einführung in die Struktur des § 9 GlüStV 2021
- III. Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021
 - 1. Potenzielle Adressaten einer Sperrverfügung
 - 2. „Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten
- IV. Auswirkungen des Digital Service Acts
- V. Ausblick

Ausgangslage: Online-Glücksspiel in Deutschland |

Bis zum 01.07.2021

- Sportwetten
- Lotterien

Ab dem 01.07.2021

- Sportwetten
- Lotterien
- Virtuelles Automatenspiel
- Online-Poker
- Online-Casinospiele → keine Erlaubnisse

- Umsatzstarker illegaler Online-Glücksspielmarkt (2018: 2,6 Mrd. €, 2021: 740 Mio. €)
- Potenzielle Adressaten im Vollzug gegen unerlaubtes Glücksspiel
 - Veranstalter & Vermittler
 - Spieler
 - **Dritte**

Struktur des § 9 GlüStV 2021 |

(1) ¹Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. ²Die für alle Länder oder in dem jeweiligen Land zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

1. Maßnahmen zur Sachverhaltsermittlung
2. Anforderungen an erlaubtes Glücksspiel, die Werbung hierfür sowie das Sozialkonzept
3. Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür
4. ‚Financial-Blocking‘
5. ‚Netzsperrren‘

Struktur des § 9 GlüStV 2021 |

(1) ¹Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. ²Die für alle Länder oder in dem jeweiligen Land zuständige Behörde kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

1. Maßnahmen zur Sachverhaltsermittlung
2. Anforderungen an erlaubtes Glücksspiel, die Werbung hierfür sowie das Sozialkonzept
3. Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür
4. ‚Financial-Blocking‘
5. ‚Netzsperrren‘

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter**, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ → Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter**, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ → Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter**, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ → Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ → Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter**, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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**.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ → Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)

Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 |

(1) ³Sie kann unbeschadet sonstiger in diesem Staatsvertrag und anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehener Maßnahmen insbesondere ...

5. nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes verantwortliche Diensteanbieter**, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, 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.

Rechtsfolge: „Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote“ →
Auswahlermessen bzgl. der konkreten Sperrmaßnahme (insb. IP, DNS, Proxy)



Potenzielle Adressaten einer Sperrverfügung |

- **Diensteanbieter** i.S.d. TMG
 - § 2 S. 1 Nr. 1 TMG: „ist Diensteanbieter jede natürliche oder juristische Person, die eigene oder fremde Telemedien zur Nutzung bereithält oder den Zugang zur Nutzung vermittelt“
- Unproblematisch sind Diensteanbieter:
 - Eigene Telemedien bereithalten: Content-Provider (§ 7 Abs. 1 TMG)
 - Fremde Telemedien bereithalten: Host-Provider (§ 10 S. 1 TMG), Cache-Provider (§ 9 S. 1 TMG)
 - Zugang zur Nutzung vermitteln: ???
- **Problemfälle:** Access-Provider & Domain-Registrar

Potenzielle Adressaten einer Sperrverfügung |



Problemfall: Access-Provider

- Bereithalten eigener Telemedien (-)
 - Vermittelt ‚nur‘ den Zugang zur Nutzung fremder Telemedien
 - Einerseits § 2 S. 1 Nr. 1 TMG → Diensteanbieter (+)
 - Andererseits § 1 Abs. 1 S. 1 TMG → Anwendungsbereich (-)
 - Anwendungsbereich für Telemedien (+)
 - Anwendungsbereich für Telekommunikationsdienste (-)
- Normwiderspruch im TMG
- Aufzulösen zugunsten der Anwendbarkeit, weil:
 - § 8 TMG auf Access-Provider zugeschnitten
 - Art. 12 ECRL (Richtlinie 2000/31/EG)

Potenzielle Adressaten einer Sperrverfügung |

www.glueg.org

Problemfall: Domain-Registrar

- Bereithalten eigener oder fremder Telemedien aufgrund bloßer Konnektierung offensichtlich (-)
- Maßgeblich: Begriff der „Zugangsvermittlung“ i.S.d. § 2 S. 1 Nr. 1 Alt. 2 TMG
 - Einbeziehen jeder Zugangsermöglichung ginge zu weit
 - Es muss sich um eine *Zugangsvermittlung* handeln, d.h. eine Tätigkeit, die Zugang zu einem Computernetzwerk verschafft, vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 TMG
 - Vgl. auch GlüStV 2021: „Zugangsvermittler *und* Registrare“

So auch: **BayVGH**, Beschl. v. 23.03.2023, 23 CS 23.195, Rn. 17;
VG Koblenz, Urt. v. 10.05.2023, 2 K 1026/22.KO

Potenzielle Adressaten einer Sperrverfügung |

Zwischenfazit:

(+)	(-)
Content-Provider, § 7 Abs. 1 TMG	
Access-Provider, § 8 Abs. 1 TMG	
Cache-Provider, § 8 Abs. 2, § 9 S. 1 TMG	Domain-Registrar
Host-Provider, § 10 S. 1 TMG	

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

„Verantwortlichkeit“ nach dem TMG

- §§ 7 – 10 TMG begründen keine Verantwortlichkeit, sondern lediglich Privilegierungen
 - § 7 Abs. 1 TMG: eigene Informationen → keine Privilegierung
 - §§ 8 – 10 TMG: fremde Informationen → Verantwortlichkeitsprivilegierung
- öffentlich-rechtliche Inanspruchnahme privilegierter Diensteanbieter (bspw. aufgrund sonderordnungsrechtlicher Störerbestimmung) bleibt möglich

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

„Verantwortlichkeit“ nach § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021

- „Maßnahmen [...] gegen im Sinne der §§ 8 – 10 des TMG *verantwortliche* Diensteanbieter“
- Meint: adressierter Diensteanbieter darf *nicht* nach §§ 8 – 10 TMG privilegiert sein
- Keine sonderordnungsrechtliche Störerbestimmung, sondern Rechtsgrundverweisung
- Keine erweiternde Auslegung contra legem

So auch: **OVG RhPf**, Beschl. v. 31.01.2023, 6 B 11175/22.OVG, Rn. 6 ff.; **VG Düsseldorf**, Beschl. v. 03.02.2023, 3 L 2261/22, Rn. 6; **VG Köln**, Beschl. v. 15.02.2023, 24 L 1718/22, Rn. 19; **VG Berlin**, Beschl. v. 16.02.2023, 4 L 505/22, RN. 11; **BayVGH**, Beschl. v. 23.03.2023, 23 CS 23.195, Rn. 10; **VG Koblenz**, Urt. v. 10.05.2023, 2 K 1026/22.KO

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

Historisches Argument: § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2008

- „Sie kann insbesondere Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz, **soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind**, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen“
- Rspr. & Lit.: tatbestandlich integrierte Verantwortlichkeit i.d.R. nicht erfüllt
 - Keine sonderordnungsrechtliche Störerbestimmung
 - Zunächst beabsichtigte Änderung im GlüStV 2012 wurde aufgegeben

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

Argument des Willens des Staatsvertragsgebers

- Zwar solle Wiedereinführung vor dem Hintergrund der Vollzugsprobleme des GlüStV 2012/2020 dem Zweck dienen, die Ziele des § 1 GlüStV 2021 effektiv zu erreichen
- Aber:
 - Internetsperren nur „unter Beachtung **strenger Vorgaben**“
 - „staatsvertragliche Ermächtigung zu Sperranordnungen ist [...] angemessen, indem sie dem **System abgestufter Verantwortlichkeit**, wie es [...] in den §§ 8 bis 10 Telemediengesetz vorgesehen ist, Rechnung trägt“
 - Vgl. § 59 Abs. 4 RStV a.F.; § 22 Abs. 3 S. 1 MdStV a.F.; § 109 Abs. 3 MStV

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

„Verantwortlichkeit“ des Access-Providers

- § 8 Abs. 1 S. 1 TMG: [...] nicht verantwortlich, sofern sie
 1. die Übermittlung nicht veranlasst,
 2. den Adressaten der übermittelten Informationen nicht ausgewählt und
 3. die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert haben.
- Privilegierung (+)
- „Verantwortlichkeit“ kraft Kenntnis? Nein, weil ...
 - Umkehrschluss zu §§ 9 f. TMG
 - § 8 Abs. 1 S. 3 TMG & ErwGr. 44 ECRL (Vss.: absichtliche Zusammenarbeit zur Begehung rechtswidriger Handlungen)

So auch: **OVG RhPf**, Beschl. v. 31.01.2023, 6 B 11175/22.OVG, Rn. 24; **VG Düsseldorf**, Beschl. v. 03.02.2023, 3 L 2261/22, Rn. 15; **VG Köln**, Beschl. v. 15.02.2023, 24 L 1718/22, Rn. 51 ff.; **VG Berlin**, Beschl. v. 16.02.2023, 4 L 505/22, RN. 12; **BayVGH**, Beschl. v. 23.03.2023, 23 CS 23.195, Rn. 12 ff.; **VG Koblenz**, Urt. v. 10.05.2023, 2 K 1026/22.KO

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

„Verantwortlichkeit“ der Cache- und Host-Provider

- § 9 S. 1 Nr. 5 TMG: Verantwortlichkeit des Cache-Providers, wenn kein unverzügliches Handeln, sobald Kenntnis von behördlicher Anordnung zur Entfernung/Sperrung
 - schuldhaftes Zögern bei der Entfernung/Sperrung
 - nicht nur „nicht erfolgsversprechend“, sondern Kenntnis von behördlicher Anordnung zur Entfernung/Sperrung
- § 10 S. 1 Nr. 1 TMG: Verantwortlichkeit des Host-Providers, wenn Kenntnis von der rechtswidrigen Handlung
 - bereits mit der „Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote“

Aber: Cache- und Host-Provider sitzen i.d.R. im Ausland → können Anordnungen ignorieren, da Verwaltungsvollstreckung schwer

„Verantwortlichkeit“ der potenziellen Adressaten |

„Verantwortlichkeit“ des Domain-Registrars

- nach hier vertretener Auffassung schon kein Diensteanbieter (str.)
- wenn doch, jedenfalls keiner i.S.d. §§ 8 – 10 TMG (str.)

Zwischenfazit |

- Access-Provider: i.d.R. privilegiert
- Cache-Provider: hohe Anforderungen, sitzt i.d.R. im Ausland
- Host-Provider: sitzt i.d.R. im Ausland
- Domain-Registrare: kein Diensteanbieter, sitzt i.d.R. im Ausland

→ stark eingeschränkter Anwendungsbereich durch das glücksspielrechtlich Verantwortlichkeitserfordernis & praktische Vollzugsprobleme

→ programmiertes Vollzugsdefizit

Auswirkungen des Digital Services Acts (DSA) |



DSA

- Inkrafttreten am 16.11.2022
- Vollumfängliche Geltung ab dem 17.2.2024
- Verordnung (EU) Nr. 2065/2022; Abl. vom 27.10.2022, L 277, S. 1
- Art. 288 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 AEUV: unmittelbare Anwendbarkeit

Auswirkungen des Digital Services Acts (DSA) |

Haftungsprivilegierungen

- **Haftung**privilegierungen für Diensteanbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft: Art. 4 – 6 DSA
- Wie bisher Differenzierung, Art. 3 lit. g) DSA
 - „reine Durchleitung“
 - „Caching“-Leistung
 - „Hosting“-Dienst
- Art. 89 Abs. 1 DSA: Streichung der Art. 12 – 15 ECRL

Auswirkungen des Digital Services Acts (DSA) |

Begriff des Diensteanbieters

- Unmittelbare Anwendbarkeit des DSA
- Wegfall des Normwiderspruchs rund um den Access-Provider
- ErwGr. 29: Vermittlungsdienste einer „reinen Durchleitung“ umfassen beispielsweise allgemeine Kategorien von Diensten wie [...] Registrierungsstellen
- Registrare erfasst

PI: Folgen für die Rechtslage bis zum 17.02.2024?



ECRL



DSA



TMG

Auswirkungen des Digital Services Acts (DSA) |

(Erneut) klargestellt

- ErwGr. 17: Haftungsausschlüsse keine positive Grundlage dafür, wann Anbieter haftbar sind → keine Verantwortlichkeitsbegründung
- ErwGr. 25: Haftungsausschlüsse lassen Verfügungen unterschiedlicher Art gegen Anbieter von Vermittlungsdiensten unberührt, vgl. auch schon ErwGr 45 ECRL
- ErwGr. 27: Subsidiaritätsverhältnisse (Nutzer, spezifische Diensteanbieter)

Auswirkungen des Digital Services Acts (DSA)

Art. 9 Abs. 2 DSA: Mindestanforderungen an Anordnungen zum Vorgehen gegen rechtswidrige Inhalte

- 1) Angabe der Rechtsgrundlage
- 2) Begründung
- 3) Informationen zur Identifizierung der anordnenden Behörde
- 4) Klare Angaben zur Ermittlung der rechtswidrigen Inhalte (z.B. URL)
- 5) Angaben über Rechtsbehelfsmechanismen für Diensteanbieter und Nutzer
- 6) Angabe, welche Behörde über Ausführung der Anordnung zu informieren ist (u.U.)

Ausblick |

Anforderungen an neue Norm

- Klärung des Verantwortlichkeitsproblems
 - Begründung einer besonderen glücksspielrechtlichen Störerbestimmung durch Herausnahme der Verantwortlichkeit als Tatbestandsmerkmal
 - Vgl. § 59 Abs. 4 RStV a.F.; § 22 Abs. 3 S. 1 MdStV a.F.; § 109 Abs. 3 MStV
- Anpassung an DSA
 - Verweis auf den unmittelbar anwendbaren DSA
 - Implementierung der Mindestanforderungen an den Erlass von Anordnungen

Ausblick |

Normvorschlag

... nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote unter **Berücksichtigung der in Art. 9 der Verordnung (EU) 2022/2065** normierten Bedingungen Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen **Anbieter von Vermittlungsdiensten i.S.d. Art. 4 – 6 der Verordnung (EU) 2022/2065** 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.