



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mitteilung 201

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 3515

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2025/0360/DE

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Germany) auf von Malta.

MSG: 20253515.DE

1. MSG 201 IND 2025 0360 DE DE 10-11-2025 08-12-2025 DE ANSWER 10-11-2025

2. Germany

3A. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Referat EB3, E-Mail: infonorm@bmwe.bund.de

3B. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Sachgebiet A4, E-Mail: Sachgebiet-A4@stmi.bayern.de

4. 2025/0360/DE - H10 - Glücksspiele

5.

6. Malta hat zum Entwurf des Zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (2. GlüÄndStV 2021) eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt.

Die deutschen Bundesländer teilen die von Malta angeführten Bedenken nicht. Nach sorgfältiger Überprüfung des Entwurfs des 2. GlüÄndStV 2021 und der ausführlichen Stellungnahme von Malta sind die Länder der Auffassung, dass der notifizierte Entwurf mit europäischem Recht in Einklang steht und dass insbesondere kein Verstoß gegen die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) normierten Grundfreiheiten vorliegt.

Die Stellungnahme Maltas bezieht sich auf die in Art. 1 Nr. 3 lit. a) sublit. aa) vorgesehene Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021). Nach der der-zeit geltenden Fassung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 kann die zuständige Behörde nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes (TMG) 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. Da aber durch die §§ 8 bis 10 TMG die Haftung von Diensteanbietern weitestgehend aus-geschlossen wurde, war eine Verantwortlichkeit nach diesen Vorschriften – gerade des grundsätzlich neutral agierenden Access-Providers – regelmäßig nicht gegeben. Um künftig insbesondere auch die Access-Provider im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr in den Kreis möglicher Adressaten behördlicher Sperranordnungen einzubeziehen, verzichtet die geänderte Regelung auf das Kriterium der Verantwortlichkeit. Mit dem nunmehr notifizierten Entwurf des 2. GlüÄndStV 2021 wird in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 der Verweis auf die im Sinne der §§ 8 bis 10 des TMG verantwortlichen Diensteanbieter durch einen Verweis auf die Anbieter von Vermittlungsdiensten i.S.v. Art. 3 lit. g 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) ersetzt. Zudem wurde § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 dahingehend erweitert, dass die zuständige Behörde neben der Sperrung auch die Entfernung illegaler Inhalte anordnen kann.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Soweit Malta in Frage stellt, ob es sich bei dem notifizierten Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 um eine Rechtsgrundlage handelt, ist hervorzuheben, dass § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 bereits in seiner derzeit geltenden Fassung eine Rechtsgrundlage für Sperranordnungen bildet. Mit dem notifizierten Entwurf des 2. GlüÄndStV 2021 wird im Zuge der Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 darüber hinaus eine Rechtsgrundlage für behördliche Entfernungsanordnungen geschaffen. Bei dem von Malta angeführten Art. 9 DSA handelt es sich ausweislich des Erwägungsgrunds 31 DSA nicht um eine Rechtsgrundlage für behördliche Anordnungen. Durch Art. 9 DSA sollen nur bestimmte spezifische Mindestbedingungen für die Ausgestaltung einer Anordnung harmonisiert werden (vgl. Erwägungsgrund 31 DSA). Die Norm sieht Informationspflichten und Vorgaben für bestimmte Mindestinhalte gerichtlicher oder behördlicher Anordnungen vor. Art. 9 DSA erweist sich damit lediglich als eine Regelung des Verfahrensrechts. Daher ist die Schaffung einer Rechtsgrundlage für behördliche Sperr- und Entfernungsanordnungen erforderlich. Dies ist mit dem notifizierten Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 erfolgt.

Anders als Malta in seiner Stellungnahme ausführt, ist der notifizierte Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 mit den Grundfreiheiten, insbesondere mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV vereinbar.

Die mit der Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 einhergehenden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit sind verhältnismäßig.

Beschränkungen der Glücksspieltätigkeiten sind gerechtfertigt, wenn die restriktive Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses wie dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung (einschließlich der Bekämpfung der Spielsucht), der Betrugsvermeidung oder der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen entspricht und geeignet ist, die Verwirklichung dieses Ziels dadurch zu gewährleisten, dass sie tatsächlich dazu beiträgt, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten im Glücksspiel in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, und sie nicht über das erforderliche Maß hinausgeht (vgl. EuGH, U. v. 8.9.2010 – C-316/07 u. a. – Rn. 88; U.v. 16.10.2025 – C-718/23 u.a. Rn. 54).

§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 verfolgt in seiner derzeitigen sowie der notifizierten Fassung mit dem Schutz der Spieler vor Gefahren der Spielsucht, der Betrugsvermeidung und der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben zwingende Gründe des Allgemeinwohls, welche in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt sind und die Beschränkungen der Grundfreiheiten gemäß den Art. 56 AEUV rechtfertigen. Die Sperr- bzw. Entfernungsanordnung stellt dabei ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieser Ziele dar. In der Vergangenheit haben sich 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. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen eine Vollziehung im Ausland nicht möglich war. Daher bedarf es mit der Sperr- bzw. Entfernungsanordnung zusätzlicher Mittel, um die technische Erreichbarkeit des Angebots aus dem Inland zu verhindern oder zumindest zu erschweren. Der Verhältnismäßigkeit von Sperranordnungen steht auch 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 ein erschwerter oder geringerer, etwa durch den Verlust von Spielern infolge der Sperrung, Zugriff auf unerlaubte Glücksspiele einhergeht bzw. zu erwarten ist, da eine völlige Ausschaltung der Gefahr illegalen Glücksspiels durch eine solche Anordnung praktisch unmöglich ist (vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 85f).

a) Keine Unverhältnismäßigkeit mangels Subsidiaritätsregelung

Anders als Malta in seiner Stellungnahme ausführt, ist es zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht erforderlich, in Bezug auf die Fälle der reinen Durchleitung eine Subsidiaritätsregelung zu implementieren, wonach ein Vorgehen gegen (ab Kenntnis verantwortliche) Hosting-Anbieter Vorrang habe. Der notifizierte Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 ist geeignet und erforderlich, die Verwirklichung der mit dieser Regelung verfolgten Ziele zu gewährleisten.

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



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

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.

Entgegen der Auffassung Maltas ist die Aufnahme einer Subsidiaritätsregelung, wonach ein Vorgehen gegen (ab Kenntnis verantwortliche) Hosting-Anbieter Vorrang habe, in den notifizierten Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 nicht erforderlich. Der Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 räumt der für die Glücksspielaufsicht zuständigen Behörde Ermessen ein (vgl. die Formulierung „kann“). Die zuständige Behörde hat hierbei ein Entschließungsermessen hinsichtlich des „Ob“ einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung so-wie ein Auswahlermessen. Im Rahmen des Auswahlermessens hat die zuständige Behörde insbesondere ein Ermessen im Hinblick auf die Wahl des richtigen Adressaten einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung. Ausweislich des Wortlauts des notifizierten Entwurfs kommen als Adressaten einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung die in Art. 3 lit. g) DSA katalogisierten Anbieter von Vermittlungsdiensten („reine Durchleitung“, „Caching“, „Hosting“) in Betracht. Diensteanbieter der „reinen Durchleitung“ werden in dem notifizierten Entwurf lediglich bei-spielhaft angeführt („insbesondere auch in Fällen einer reinen Durchleitung“); eine Begrenzung auf die Anbieter der „reinen Durchleitung“ findet nicht statt. Die Entscheidung darüber, welcher der in Art. 3 lit. g) DSA katalogisierten Anbieter von Vermittlungsdiensten in Anspruch zu nehmen ist, obliegt demnach im konkreten Einzelfall der zuständigen Behörde. Bei der Ausübung des Ermessens ist, wie sich bereits aus den Erläuterungen zum GlüStV 2021 ergibt, dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Aus der Begründung zum 2. GlüÄndStV 2021 wird ersichtlich, dass die Behörde bei ihrer Auswahlentscheidung vor allem auf die effektive Gefahrenabwehr abzustellen hat. Vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung über die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme der in Art. 3 lit. g) DSA angeführten Anbieter von Vermittlungsdiensten vom konkreten Einzelfall abhängt, sollte bereits keine Subsidiaritätsregelung in das Gesetz aufgenommen werden. Vielmehr soll die zuständige Behörde im konkreten Einzelfall auf Vollzugs-ebene im Rahmen ihres Ermessens prüfen (können), welcher der in Art. 3 lit. g) DSA angeführten Anbieter von Vermittlungsdiensten am effektivsten in Anspruch genommen werden kann. Im Übrigen kann im Rahmen der Auswahlentscheidung ebenfalls als Wertungsgesichtspunkt eingestellt werden, dass das Eingreifen einer Haftungsprivilegierung bei einem Diensteanbieter der „reinen Durchleitung“, einer „Caching“-Leistung oder einem „Hosting“-Dienst an unterschiedlich strenge Voraussetzungen geknüpft ist. Auch wenn mit dem notifizierten Entwurf des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 künftig auf das Kriterium der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter verzichtet wird, nehmen die Erläuterungen zum GlüStV 2021 weiterhin auf das System der abgestuften Verantwortlichkeit in den inzwischen außer Kraft getretenen §§ 8 bis 10 Telemediengesetz (TMG) Bezug.

b) Irrelevanz einer mitgliedstaatlichen Erlaubnis für Vorliegen eines unerlaubten Glücksspielangebots i.S.d. GlüStV 2021

Des Weiteren weisen die Länder darauf hin, dass Glücksspielangebote, die zwar in einem europäischen Mitgliedstaat lizenziert sind, in Deutschland aber über keine Erlaubnis verfügen, von einer Entfernungs- bzw. Sperranordnung erfasst sein können. Für Spielende in Deutschland gilt das deutsche Glücksspielrecht. Sofern einem Spieler in Deutschland die Möglichkeit zur Teilnahme an einem öffentlichen Glücksspiel eröffnet wird, mithin ein Glücksspiel nach § 3 Abs. 4 GlüStV 2021 veranstaltet oder vermittelt wird, und die hierfür erforderliche Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 nicht vorliegt, handelt es sich um ein unerlaubtes Glücksspielangebot i.S.d. GlüStV 2021. Ob das entsprechende Glücksspielangebot in einem anderen Mitgliedstaat lizenziert ist, ist irrelevant. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Glücksspielrecht zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung dieses Bereichs durch die Union verfügen die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des ihnen am geeignetsten erscheinenden Schutzniveaus über ein weites Ermessen (vgl. EuGH, U.v. 16.10.2025 – C-718/23 u.a. – Rn. 48).

Soweit ein unerlaubtes Glücksspielangebot i.S.d. GlüStV 2021 vorliegt, kann die zuständige Behörde aufsichtliche



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Maßnahmen wie z.B. den Erlass einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung verfügen. Dass im Zuge einer solchen Anordnung ein weiterer Abruf der illegalen Inhalte zu Forschungs- und Informationszwecken nicht mehr möglich ist, ist entgegen der Ansicht von Malta erforderlich, um das illegale Glücksspiel hinreichend bekämpfen zu können. Im Übrigen steht bei einem unerlaubten Glücksspielangebot für Besucher der Webseite die Möglichkeit zur Teilnahme an einem unerlaubten Glücksspiel im Vordergrund. Informations- bzw. Forschungszwecke werden hierbei, wenn überhaupt, allenfalls untergeordnet verfolgt.

c) Keine Unverhältnismäßigkeit der Entfernung bzw. Sperrung von unerlaubten Glücksspielangeboten bei untrennbarer Verbindung mit legalen Inhalten

Wie Malta zutreffend dem notifizierten Entwurf entnommen hat, kann eine Sperr- bzw. Entfernungsanordnung auch erfolgen, wenn das unerlaubte Glücksspielangebot untrennbar mit weiteren (legalen) Inhalten verbunden ist. Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass diese Maßgabe durch den notifizierten Entwurf des 2. GlüÄndStV 2021 nicht geändert wird. Die aktuelle Fassung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 enthält bereits eine identische Formulierung. Anders als Malta in seiner Stellungnahme ausführt, sind die mit dieser Regelung einhergehenden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit verhältnismäßig. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird bereits durch den Umstand hinreichend Rechnung getragen, dass bei einer Verbindung von unerlaubten Glücksspielangeboten und weiteren (legalen) Inhalten eine Entfernung oder Sperrung nur bei einer untrennbaren Verbindung der Inhalte erfolgen darf. Sind legale und illegale Inhalte hingegen trennbar, kann die Sperrung bzw. Entfernung lediglich auf das illegale Glücksspielangebot beschränkt werden. Im Falle einer untrennbaren Verbindung des unerlaubten Glücksspielangebots mit legalen Inhalten ist die Entfernung bzw. Sperrung der weiteren legalen Inhalte schon angesichts des besonderen Gefährdungspotenzials des unerlaubten Glücksspiels legitim. Insoweit ist besonders zu berücksichtigen, dass bei unerlaubten Glücksspielangeboten die im GlüStV 2021 vorgesehenen Spielerschutzmaßnahmen nicht greifen. Der mit der Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 verfolgte Zweck (insbesondere Schutz der Spieler vor Gefahren der Spielsucht, der Betrugsvermeidung und der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben) kann bei einer untrennbaren Verbindung des illegalen Glücksspielangebots mit legalen Inhalten nur realisiert werden, wenn die Entfernung bzw. Sperrung auch legale Inhalte erfasst. 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 platziert. Vor diesem Hintergrund kann eine Entfernung bzw. Sperrung nicht nur dann zulässig sein, wenn ausschließlich unerlaubte Glücksspielangebote auf einer Webseite bereitgehalten werden.

Aus den soeben angeführten Gründen ist entgegen der Auffassung Maltas auch eine etwaige Einschränkung des für weitere legale Inhalte möglicherweise geltenden Herkunftslandprinzips zulässig. Nach dem Herkunftslandprinzip, welches in Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) (im Folgenden: ECRL) verankert ist und in § 3 des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) vom deutschen Gesetzgeber umgesetzt wurde, dürfen die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken, die in den koordinierten Bereich fallen. Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass das Herkunftslandprinzip im Glücksspielwesen nicht gilt. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr findet gemäß Art. 1 Abs. 5 lit. d ECRL keine Anwendung auf das Glücksspielwesen (vgl. hierzu auch die in § 3 Abs. 4 Nr. 4 DDG normierte Bereichsausnahme). Zudem ist hervorzuheben, dass es nur bei einer untrennbaren Verbindung von unerlaubten Glücksspielangeboten mit weiteren (legalen) Inhalten infolge einer Sperranordnung potenziell zu einer marginalen Beschränkung des für die weiteren (legalen) Inhalte gegebenenfalls geltenden Herkunftslandprinzips kommen kann. Vor dem Hintergrund, dass das Herkunftslandprinzip im Glücksspielwesen nicht gilt und eine effektive Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels ein Vorgehen auch gegen Anbieter erfordert, die nicht ausschließlich unerlaubte Glücksspielangebote auf einer Webseite bereithalten, ist insoweit eine etwaige Beschränkung des Herkunftslandprinzips gerechtfertigt. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass weitere auf der Website befindliche (legale) Inhalte im Regelfall gegenüber unerlaubten Glücksspielangeboten in den Hintergrund treten dürften.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Anders als Malta vorbringt, führt der Umstand, dass von einer Sperrung unerlaubter Glücksspielangebote möglicherweise auch untrennbar verbundene (legale) Inhalte erfasst werden, nicht zu einer Überschreitung des Anwendungsbereichs des Art. 9 DSA. Malta kann mit die-sem materiell-rechtlichen Einwand bereits deswegen nicht durchdringen, weil es sich bei Art. 9 DSA, wie bereits ausgeführt, um eine Regelung des Verfahrensrechts handelt. Die Norm stellt ausweislich des Erwägungsgrunds 31 DSA insbesondere keine Rechtsgrundlage für behördliche Anordnungen dar.

d) Keine empirischen Untersuchungen zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit erforderlich

Soweit Malta im Rahmen seiner Stellungnahme die Unverhältnismäßigkeit des notifizierten Entwurfs damit begründet, dass eine evidenzbasierte Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelung fehle, überzeugt dies vorliegend nicht.

Der Europäische Gerichtshof stellte im Bereich des Glücksspielwesens mehrfach klar, dass er zur Rechtfertigung von Beschränkungen keine empirischen Untersuchungen oder wissenschaftliche Erkenntnisse fordert. Zwar muss ein Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine restriktive nationale Maßnahme rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände vorlegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen (vgl. EuGH, U.v. 8.9. 2010 – C-316/07 u.a. – Rn. 71; U.v. 24.1.2013 – C-186/11 und C-209/11 – Rn. 31; U.v. 30.4.2014 – C-390/12 – Rn. 49). Dabei obliegt es dem Mitgliedstaat, der die restriktive Regelung durchgeführt hat, die Beweise vorzulegen, mit denen sich die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme rechtfertigen lässt (vgl. EuGH, U.v. 28.2.2018 – C-3/17 – Rn. 60). Allerdings lässt sich – wie der Europäische Gerichtshof ausdrücklich klargestellt hat – aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die dem Erlass der fraglichen Regelung zugrunde lagen (vgl. EuGH, U.v. 8.9.2010 – C-316/07 u. a. – Rn. 72; U.v. 30.4.2014 – C-390/12 – Rn. 51; U.v. 28-2.2018 – C-3/17 – Rn. 63). Diese Rechtsprechung wurde zuletzt vom Europäischen Gerichtshof durch sein Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-718/13 bis C-721/23 und C-60/24 bestätigt (vgl. EuGH, U.v. 16.10.2025 – C-718/23 u.a. – Rn. 66). In dieser Entscheidung führte der Gerichtshof explizit aus, dass da-hinstehen kann, ob eine Studie über die sozialen Auswirkungen und die die öffentliche Gesundheit betreffenden Auswirkungen der bestehenden Glücksspielvorrichtungen durchgeführt werden sollte (vgl. EuGH, U.v. 16.10.2025 – C-718/23 u.a. Rn. 66).

Überdies weisen die Länder darauf hin, dass es bei einer nicht eindeutig geklärten und auch nicht ohne Weiteres aufklärbaren Sachlage im Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers liegt, seinen Entscheidungen über zu ergreifende Maßnahmen eine Gefährdungsprognose zugrunde zu legen, solange er sich dabei nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebenssachverhalte stützt. Dieser Prognosespiel-raum ist erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die vorgenommene Maßnahme abgeben können (vgl. OVG LSA, B.v. 23.7.2025 – 3 M 56/25 – Rn. 35; BVerfG, U.v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 – Rn. 66).

Im Übrigen ist der GlüStV 2021, insbesondere auch die derzeit geltende Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021, grundsätzlich an evidenzbasierten wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtet, von denen einige in den „Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021“ aufgeführt sind (vgl. zur Sperranordnung insbesondere Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 16).

e) Vereinbarkeit mit allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts

Der notifizierte Entwurf ist mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, insbesondere mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und den Grundrechten der Europäischen Union, vereinbar.

Nach dem Europäischen Gerichtshof ist, wenn sich ein Mitgliedstaat auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu behindern, diese



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Rechtfertigung auch im Licht der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der Grundrechte, die nunmehr durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: GrCh) garantiert werden, auszulegen (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 – C-98/14 – Rn. 74).

(aa) Grundsatz des Vertrauensschutzes

Hervorzuheben ist zunächst, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableitet, es u.a. gebietet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 – C-98/14 – Rn. 77). Der Gerichtshof hat zudem entschieden, dass ein Wirtschaftsteilnehmer nicht auf das völlige Ausbleiben von Gesetzesänderungen vertrauen, sondern nur die Modalitäten der Durchführung einer solchen Änderung in Frage stellen kann (vgl. EuGH, U.v. 11.6.2015 – C-98/14 – Rn. 78).

Angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte und der einzelfallspezifischen Besonderheiten ist es jedoch zulässig, dass der Gesetzgeber auf der Tatbestandsseite Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet und auf der Rechtsfolgenseite durch Einräumung eines Ermessensspielraums dem Rechtsanwender einen Entscheidungsspielraum zuordnet.

Gemessen hieran erweist sich der notifizierte Entwurf zu § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 GlüStV 2021 als hinreichend bestimmt. Die Voraussetzungen sind hinreichend bestimmt formuliert, sodass die Normadressaten ihr Verhalten danach ausrichten können. Erforderlich für den Erlass einer Sperr- bzw. Entfernungsanordnung ist zunächst das Vorliegen eines unerlaubten Glücksspielangebots und dessen vorherige Bekanntgabe an den Adressaten. Ob ein unerlaubtes Glücksspielangebot gegeben ist, ergibt sich unmittelbar aus dem GlüStV 2021 (vgl. hierzu insbesondere §§ 3 und 4 GlüStV 2021). Des Weiteren müssen sich Maßnahmen gegenüber einem Veranstalter oder einem Vermittler als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen. Die in Betracht kommenden Adressaten (Anbieter von Vermittlungsdiensten) sind durch den Verweis auf die Legaldefinition in Art. 3 lit. g DSA hinreichend festgelegt. Entgegen der Auffassung Maltas ist für den Normadressaten auch hinreichend klar, ob und inwieweit eine untrennbare Verbindung des unerlaubten Glücksspielangebots mit weiteren Inhalten gegeben ist. Soweit Malta diesbezüglich Unklarheiten in Bezug auf Unterseiten einer URL, Links oder Link-Framings moniert, vermag dies die Normenklarheit des notifizierten Entwurfs nicht in Frage zu stellen. Die Formulierung des notifizierten Entwurfs ist bereits vor dem Hintergrund, dass die Verwendung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsgriffen angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte und der einzelfallspezifischen Besonderheiten möglich sein muss, nicht zu beanstanden. Außerdem lässt sich der Sinngehalt des Begriffs der untrennbaren Verbindung im Wege der Gesetzesauslegung (Auslegung des Wortlauts, teleologische Auslegung) ermitteln. Eine untrennbare Verbindung liegt nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der Norm vor, wenn mit einer Entfernung oder Sperrung unerlaubter Glücksspielangebote technisch zwingend auch die Entfernung oder Sperrung legaler Inhalte einhergeht. Im Übrigen handelt es sich, soweit z.B. auf Unterseiten einer URL oder in Link-Framings legale Inhalte enthalten sind und eine untrennbare Verbindung mit unerlaubten Glücksspielangeboten gegeben ist, vor allem um eine Frage der Verhältnismäßigkeit der Regelung. Wie bereits ausgeführt, erfordert eine effektive Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels, dass eine Sperranordnung auch bei einer untrennbaren Verbindung von unerlaubten Glücksspielangeboten mit weiteren legalen Inhalten zulässig ist.

(bb) Grundrechte der Europäischen Union

Unbeschadet der Frage, ob es sich vorliegend überhaupt um die Durchführung von Unions-recht i.S.v. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GrCh handelt und die in Art. 15-17 GrCh niedergelegten Grundrechte anwendbar sind, ist festzustellen, dass eine Prüfung der Einschränkung, die die in Rede stehende Regelung in Bezug auf Art. 56 AEUV darstellt, auch mögliche Einschränkungen der Ausübung der in Art. 15-17 GrCh vorgesehenen Rechte und Freiheiten erfasst. Eine getrennte Prüfung ist demnach nicht erforderlich (vgl. hierzu EuGH, U.v. 30.4.2014 – C-390/12 – Rn. 57ff; EuGH, U.v. 20.12.2017 – C 322/16 – Rn. 50). Selbst wenn entgegen der Auffassung des Europäischen Gerichtshofs eine getrennte Prüfung für erforderlich erachtet würde, wäre die Beschränkung der Art. 15-17 GrCh aus den oben angeführten Gründen verhältnismäßig.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu