

Dr. Bernd Berberich, München, und Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M., Bonn\*

## Unionsrechtliche Bewertung des Übergangs in das Regelwerk des GlüStV 2021

*Die Bundesländer halten ausweislich des zum 1.7.2021 in Kraft tretenden neuen GlüStV eine strikt regulierte Marktöffnung des Internetglücksspiels für besser geeignet als Totalverbote, die unveränderten Ziele zu erreichen. Sie haben sich mittels eines Umlaufbeschlusses bzw. Gemeinsamer Leitlinien darauf verständigt, dass regulierungswilligen Anbietern ein Übergang in das neue Regelwerk eröffnet werden soll. Soweit die Übergangsregelungen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind, zeigen die Entscheidungen des VGH Mannheim<sup>1</sup> und des VGH München<sup>2</sup> einen Lösungsweg auf.*

### I. Ausgangslage

Die Bundesländer haben sich im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12.3.2020 auf den Staatsvertrag zur

Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland („GlüStV 2021“) geeinigt. Das Entwurfsdokument wurde am 18.5.2020 entsprechend der Richtlinie („RL“) (EU) 2015/1535 bei der Kommission notifiziert. Es ist damit zu rechnen, dass der Vertrag zum 1.7.2021 in Kraft treten wird.

Der GlüStV 2021 stellt hinsichtlich der Regulierung des Internet-Glücksspiels eine fundamentale Kehrtwende dar. In Abkehr von dem bisherigen Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 können die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automaten spielen sowie Online-

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren. Der Beitrag beruht auf einem Rechtsgutachten.

1 VGH Mannheim, 26.3.2020 – VGH 6 S 7/19; 9.4.2020 – VGH 6 S 8/19.

2 VGH München, 15.10.2020 – 23 CS 20.1180; 15.10.2020 – 23 CS 20.1276.

Poker künftig auch privaten Wirtschaftsteilnehmern erlaubt werden. Diese Kehrtwende wird ohne Änderung der vertraglichen Ziele, allen voran die Kanalisierung des bestehenden Spieltriebs zur wirksamen Suchtbekämpfung und zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, vollzogen. Dies dokumentiert, dass die Länder hinsichtlich des Internet-Glücksspiels nun doch eine strikt regulierte Marktöffnung für besser geeignet halten, die vorangestellten Ziele zu erreichen, als eine Beibehaltung der bisherigen Verbotspolitik.<sup>3</sup> Das Online-Verbot nach § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 hat sich in seiner praktischen Anwendung damit auch nach der Erkenntnis der Länder als nicht geeignet erwiesen, den bestehenden Spieltrieb in der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Angesichts des manifesten Kanalisierungsversagens können damit auch die übrigen Ziele nicht erfüllt werden.

Zwecks Übergangs in das Regelwerk des GlüStV 2021 haben die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder („CdS“) den Umlaufbeschluss vom 8.9.2020 erlassen. Flankiert wird dieser Beschluss durch „Gemeinsame Leitlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder in Bezug auf Angebote von virtuellen Automatenspielen und Online-Poker“ („Gemeinsame Leitlinien“) vom 30.9.2020. Beide Dokumente wurden auf der Homepage der „Gemeinsamen Geschäftsstelle“, dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, am 1.10.2020 veröffentlicht.<sup>4</sup>

Neben einigen Detailregelungen hinsichtlich materieller Anforderungen im Sportwetten-Konzessionsverfahren<sup>5</sup> ist erklärtes Ziel des Umlaufbeschlusses, einen Übergang in das Regelwerk des GlüStV 2021 zu eröffnen. Die Anbieter sollen hiernach die Gewähr bieten, die technisch bereits umsetzbaren Vorgaben zum Spielerschutz und zur Spielsuchtbekämpfung einzuhalten. In Bezug auf die Beurteilung der Zuverlässigkeit der Anbieter ist es nach dem Umlaufbeschluss in der Regel unschädlich, wenn der Anbieter virtuelle Automatenspiele und/oder Online-Poker anbietet und hierbei spätestens ab dem 15.10.2020 die diesbezüglichen Vorgaben des GlüStV 2021 einhält, soweit dies technisch möglich ist. Unvereinbar ist es mit diesen Grundsätzen hingegen, wenn nach dem 15.10.2020 Online-Casinospiele angeboten werden, welche der Regelung des § 22 c GlüStV 2021 unterfallen (Roulette, Black Jack etc.).

Entsprechend sollen diese Grundsätze auch bei der Ausübung des Ermessens, gegen welche Anbieter unerlaubten Glücksspiels vorgegangen wird, berücksichtigt werden. Der Vollzug soll auf diejenigen Anbieter konzentriert werden, bei denen abzusehen ist, dass sie sich auch der zukünftigen Regulierung entziehen wollen. Als solche Anbieter werden diejenigen angesehen, die Sportwetten anbieten, aber bislang keinen Konzessionsantrag gestellt haben, alle Anbieter, die noch nach dem 15.10.2020 virtuelle Automatenspiele und/oder Online-Poker anbieten, ohne alle bereits technisch möglichen Vorgaben des GlüStV 2021 einzuhalten sowie alle Anbieter, die noch nach dem 15.10.2020 Online-Casinospiele anbieten. Zudem besteht Einigkeit darüber, dass diese Lösung sinngemäß für die Übergangszeit nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 bis zum Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nach § 27 p GlüStV 2021 Anwendung finden soll.

Auf der Grundlage des Umlaufbeschlusses der CdS haben sich die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

am 30.9.2020 auf Gemeinsame Leitlinien geeinigt. Hiernach soll weiterhin für die Übergangszeit an dem allgemeinen Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 festgehalten werden. Jedoch soll im Rahmen der gemäß § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV 2012 eröffneten Ermessensausübung „bereits heute zwischen Sachverhalten unterschieden werden, die aufgegriffen werden, und Sachverhalten, die zunächst nicht aufgegriffen werden.“ Sodann werden sehr ausführlich allgemeine sowie besondere Anforderungen formuliert, die bis zum 15.10.2020 umzusetzen sind. Hierzu zählen u. a. Vorgaben hinsichtlich der Spieleridentifizierung, der Gestaltung des Spielkontos, der Festlegung eines domainbezogenen individuellen monatlichen Einzahlungslimits von maximal 1.000 EUR sowie der Einrichtung einer auf die Domain bezogenen 24 Stunden-Sperre („Panik-Knopf“). Bis zum 15.12.2020 ist für virtuelle Automatenspiele zusätzlich und ohne Ausnahmemöglichkeit umzusetzen, dass ein Spiel mindestens fünf Sekunden dauert und der Einsatz einen EUR je Spiel nicht übersteigen darf. Entsprechend der Schlussbemerkung wird einem Anbieter, der die vorgenannten Anforderungen erfüllt, „in der Regel“ nicht die Zuverlässigkeit abzuspüren sein. Ein Anspruch bzw. Präjudiz für ein späteres Erlaubnisverfahren werden explizit nicht begründet.

Der Umlaufbeschluss sowie die Gemeinsamen Leitlinien wurden am 1.10.2020 und damit lediglich 14 Tage vor dem Stichtag auf der Homepage des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport auf der Unterseite „Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel“ veröffentlicht. Anderweitige Parallelveröffentlichungen<sup>6</sup> auf vergleichbaren Internetseiten von obersten Landesbehörden haben keinen höheren Publizitätsgrad hergestellt. Die Bundesländer haben davon abgesehen, die Gemeinsamen Leitlinien gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 zu notifizieren.

## II. Unionsrechtliche Bewertung aus dem Blickwinkel des Transparenzgebotes

Die unter I. dargelegten Entwicklungen geben angesichts regelmäßig grenzüberschreitender Sachverhalte Anlass zur Prüfung der Frage, ob der Umlaufbeschluss sowie die Gemeinsamen Leitlinien mit dem unionsrechtlichen Transparenzgebot in Einklang stehen, das eine wesentliche Rechtfertigungsvoraussetzung für Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) bildet.

### 1. Die Beschränkungswirkungen der Gemeinsamen Leitlinien

Während der Umlaufbeschluss der CdS den Rahmen der Einigung der Länder über die Vorgehensweise bei der Vollzugsaussetzung und Duldungsregelung bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 abstecken soll, wird den konkretisierenden Gemeinsamen Leitlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder zumindest eine das Vollzugsermessen unmittelbar leitende Wirkung zugedacht, ohne dass weitere gesetzgeberische Maßnahmen vorgesehen

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch die der Kommission mit vorgelegte Folgenabschätzung.

<sup>4</sup> Vgl. unter <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel2/aufgaben-der-gemeinsamen-geschaeftsstelle>.

<sup>5</sup> Vgl. unter 1. sowie unter 2. des Umlaufbeschlusses vom 8.9.2020.

<sup>6</sup> Vgl. z. B. durch die bayerische Staatsregierung <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/09/umlaufbeschluss-gluecksspiel.pdf>.

sind. Die Gemeinsamen Leitlinien sind mangels Außenwirkung weder eine personenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 Var. 1 VwVfG) noch eine Rechtsverordnung. Sie setzen keine verbindliche Rechtsfolge gegenüber den Glücksspielanbietern. Weder die Wortwahl noch die teleologische Systematik der Gemeinsamen Leitlinien enthalten Anhaltspunkte für eine Adressierung an die Anbieter. Vielmehr richtet sich schon der Wortlaut der Gemeinsamen Leitlinien an die Behörde, um deren Ermessensausübung zu lenken.<sup>7</sup> Gleichwohl unterliegen die Gemeinsamen Leitlinien auch als Verwaltungsvorschriften den rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Abs. 1 GG und entfalten über den allgemeinen Gleichheitssatz zumindest eine indirekt „quasi-normative“ Wirkung gegenüber den Anbietern.

Demgegenüber konzentriert sich der Umlaufbeschluss im Wesentlichen auf den zwischen den Ländern verhandelten Einigungskern eines Duldungsvorbehaltes und Vollzugsverzichts in Fällen der grundsätzlichen Erlaubnisfähigkeit von Glücksspielangeboten nach dem GlüStV 2021. Da der Umlaufbeschluss die Umsetzung der Einigung den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder durch ihre Gestaltung der Gemeinsamen Leitlinien überlässt, setzt die unionsrechtliche Bewertung im Folgenden bei den tatsächlichen Beschränkungswirkungen der Gemeinsamen Leitlinien an – unbeschadet ihrer Qualität als Verwaltungsvorschriften nach dem deutschen Verwaltungsverfahrenrecht. Denn die Gemeinsamen Leitlinien stellen – mit einer das Vollzugsermessen unmittelbar leitenden Wirkung – auf die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten einwirkende und daher rechtfertigungsbedürftige Voraussetzungen eines Vollzugs- und Duldungsvorbehaltes zum Internetverbot auf. Mit der Erfüllung dieser Voraussetzungen gehen hohe Kostenhürden und Einnahmen-, mithin Rentabilitätsbegrenzungen einher, ohne dass ein subjektives Recht auf Duldung begründet wird. Die Beschränkungen wurden zudem ganz erheblich durch die Anforderung in den Gemeinsamen Leitlinien erhöht, bis zum 15.12.2020 für virtuelle Automaten Spiele zusätzlich und ohne Ausnahmemöglichkeit umzusetzen, dass ein Spiel mindestens fünf Sekunden dauert und der Einsatz einen EUR je Spiel nicht übersteigen darf.

Gerade für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten gehen von diesen durch die Gemeinsamen Leitlinien aufgestellten Markteintrittshürden vor allem wegen der Versagung eines subjektiv-rechtlichen Duldungstitels trotz Erfüllung der Duldungsvoraussetzungen unmittelbar massive Abschreckungssignale, also tatsächliche wie potentielle Beschränkungen ihrer Dienstleistungsfreiheit aus. Die Beschränkungswirkung durch die einseitige „Vorleistungsbelastung“ der Anbieter wird zudem durch die Betonung eines weiten Ermessens gemäß § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GlüStV 2012 in den Gemeinsamen Leitlinien verschärft.

Die nach unionsrechtlichen Maßstäben entsprechend der sog. *Gebhard-Formel* des Gerichtshofs<sup>8</sup> manifesten Beschränkungswirkungen der Gemeinsamen Leitlinien verschärfen sich für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten umso mehr, als diese auf der Webseite der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport erst am 1.10.2020 und damit lediglich zwei Wochen vor dem relevanten Stichtag am 15.10.2020 veröffentlicht wurden.<sup>9</sup> Sowohl

diese zeitliche Ausgestaltung als auch die Art und Weise der Veröffentlichung sind mit dem Binnenmarktaxiom transparenter, materiell gleicher Marktzugangsbedingungen aller Wirtschaftsteilnehmer, gerade auch aus anderen Mitgliedstaaten, nicht vereinbar.

Die im Folgenden nach Maßgabe der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausdifferenzierenden Postulate des unionsrechtlichen Transparenzgebotes bilden dabei den Dreh- und Angelpunkt der unionsrechtlichen Bewertung der Gemeinsamen Leitlinien. Dabei müssen im Rahmen der Postulate des Transparenzgebotes neben den Beschränkungswirkungen der Gemeinsamen Leitlinien für die Anbieter der relevanten Internet-Glücksspiele insbesondere auch die nachgelagerten Beschränkungswirkungen zulasten von Zahlungsdienstleistern berücksichtigt werden. Denn diese trifft das Mitwirkungsverbot nach § 4 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GlüStV 2012 in besonderer Schärfe, wenn das Niedersächsische Innenministerium als für das Financial Blocking zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde von den Zahlungsdienstleistern verlangt, eigenverantwortlich zu entscheiden, welche Maßnahmen diese ergreifen mögen, um dem Mitwirkungsverbot nachzukommen.<sup>10</sup> Danach muss im Rahmen des unionsrechtlichen Transparenzgebotes auch die Compliance-Perspektive international tätiger Zahlungsabwickler auf die Gemeinsamen Leitlinien berücksichtigt werden, um zu vermeiden, dass in der Übergangszeit eine faktische Blockade der Dienstleistungserbringung trotz des Kurswechsels in Richtung einer Marktöffnung eintritt.

## 2. Die Postulate des unionsrechtlichen Transparenzgebotes nach Maßgabe der Rechtsprechung des Gerichtshofs

Die Rechtsprechung des EuGH richtet ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung des Transparenzgebotes im Hinblick auf die Gestaltung von mitgliedstaatlichen Gestattungsverfahren, welche die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten zu beschränken geeignet sind. Nur die Wahrung des Transparenzgebotes vermag verbotene – insbesondere weniger offene oder verschleierte – Diskriminierungen im Gestattungsverfahren aufzudecken und damit auch präventiv vor solchen zu schützen. Diese im Folgenden näher belichtete Rechtsprechung zu den an mitgliedstaatliche Auswahl- und Konzessionsvergabeverfahren anzulegenden Transparenzmaßstäben muss vorliegend umso mehr beachtet werden, als die Gemeinsamen Leitlinien von den nur *möglicherweise* geduldeten Anbietern verlangen, die Anforderungen bis zum 15.10.2020 umzusetzen, ihnen aber einen subjektiv-rechtlichen Duldungstitel trotz Erfüllung der Duldungsvoraussetzungen versagen. Aufgrund der damit verbundenen Rechtsunsicherheit werden die Beschränkungswirkungen zulasten der Dienstleistungsfreiheit gerade für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten

<sup>7</sup> Zur verfassungsrechtlichen Bewertung hinsichtlich der Vorwegnahme des GlüStV 2021 vgl. wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, WD 3 – 3000 – 210/20.

<sup>8</sup> EuGH, 20.6.2013 – C-186/12, Rn. 33 – *Impacto Azul*; EuGH, 30.11.1995 – C-55/94, Rn. 37 – *Gebhard*.

<sup>9</sup> Vgl. <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel-0>.

<sup>10</sup> Vgl. Niedersächsischer Landtag – 18. Wahlperiode – Drucksache 18/1569, S. 3.

im Vergleich zu herkömmlichen Gestattungsverfahren weiter verschärft.

Die Rechtsprechung des EuGH geht davon aus, dass je freier eine Ermessensausübung oder je engbegrenzter eine staatliche Kontingentierung der Konzessionen mit Binnenmarktbezug gestaltet wird, umso höher das Diskriminierungspotential ist und umso mehr Aufmerksamkeit folglich die Transparenzrichtlinien verlangen. Dabei sieht der Gerichtshof in einer offen, transparent und diskriminierungsfrei gestalteten Ausschreibung das beste Verfahren zur Herstellung der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit. Ist ein solches Ausschreibungsverfahren – wie nach dem Umlaufbeschluss und den Gemeinsamen Leitlinien – indes nicht vorgesehen, so muss die Wahrung der unionsrechtlichen Verfahrensparameter der objektiven, nichtdiskriminierenden sowie im Voraus bekannten (publizierten) und hinreichend bestimmten, also transparenten Zulassungs-, Konzessionsvergabe- bzw. hier der Duldungskriterien zum Schutz vor einer unverhältnismäßigen Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV strikt gewährleistet werden. Andernfalls wird – wie in der Rechtssache *Ince* im Hinblick auf die deutsche Experimentierklausel für Sportwetten entschieden – ein unionsrechtswidriger Zustand eingeführt bzw. aufrechterhalten.

Die einzelnen Postulate des unionsrechtlichen Transparenzgebotes nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH werden am kompaktesten in seinem Urteil vom 4.2.2016 in der Rechtssache C-336/14 (*Ince*) entwickelt und ausdifferenziert. Dort hält der Gerichtshof den Mitgliedstaat, wenn dieser der Ansicht ist, dass „[...] eine Liberalisierung des Glücksspielmarkts eher dem von ihm angestrebten Niveau des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung entspricht,“ daran fest, dass „die Grundregeln der Verträge, insbesondere Art. 56 AEUV, der Gleichbehandlungsgrundsatz, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot [zu] beachten[sind]. In einem solchen Fall muss die Einführung eines Systems der vorherigen behördlichen Genehmigung für das Angebot bestimmter Arten von Glücksspielen in diesem Mitgliedstaat auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruhen, die im Voraus bekannt sind, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (vgl. Urteile *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, Rn. 90, sowie *Stanleybet International u. a.*, C-186/11 und C-209/11, EU:C:2013:33, Rn. 47).“<sup>11</sup>

### 3. Die konkrete Anwendung des Transparenzgebotes auf die Gemeinsamen Leitlinien

In der konkreten Anwendung der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Postulate des unionsrechtlichen Transparenzgebotes müssten die Duldungs- und Vollzugsverzichtsbedingungen nach den Gemeinsamen Leitlinien besonders die folgenden – dem deutschen Verwaltungsverfahren rechtlich praktisch wirksam anzupassenden – Maßgaben des Gerichtshofs umsetzen:

- In verwaltungsverfahren- und verwaltungsprozessrechtlicher Hinsicht ist in Bezug auf das eingeräumte Ermessen das Duldungsverfahren so bestimmt auszugestalten, dass die praktische Wirksamkeit der unions-

rechtlichen Gebotstrias der Gleichbehandlung, der Diskriminierungsfreiheit und der Transparenz gewährleistet ist, insbesondere die Verfahrenstransparenz der Anwendung publizierter Duldungs- und Vollzugsverzichtskriterien geeignet ist, weniger offene oder verschleierte Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen aufzudecken und auch präventiv vor solchen zu schützen.

- Hierzu müssten in den – als Verwaltungsvorschriften erlassenen – Gemeinsamen Leitlinien objektive und nicht-diskriminierende Duldungs- und Vollzugsverzichtskriterien hinreichend bestimmt und über die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 Abs. 1 GG zumindest indirekt „quasi-normativ“ eingerahmt und publiziert werden. Nur so werden im Sinne der oben zitierten Rechtsprechungsvorgaben des Gerichtshofs dem Ermessen der zuständigen Behörden (§ 40 VwVfG) durch eine gleichheitsgerechte wie transparente Selbstbindung der Verwaltung effektive Grenzen gesetzt und zwar nach Maßgabe der von den Verwaltungsgerichten gemäß § 114 VwGO überprüfbaren Ermessensfehler.

Zwar formulieren die Gemeinsamen Leitlinien eine Regeltendenz für das Aufgreifermessen auf der Rechtsfolgenseite. Indes werden auf der Tatbestandsseite die Bedingungen der Erfüllung der „als technisch umsetzbar anerkannten Anforderungen“ bis zum 15.10.2020 angesichts des den Anbietern hierfür verbleibenden Umsetzungszeitraumes von lediglich zwei Wochen so unangemessen kurz befristet angesetzt, dass es für die Anbieter tatsächlich vollkommen unbestimmt bleibt, ob das Duldungs- und Vollzugsverzichtsermessen trotz des enormen, von ihnen vorgeleisteten Aufwandes für sie positiv ausgeübt wird. Eine einigermaßen verlässliche Verständigung zwischen dem Anbieter und der zuständigen Behörde über die technische Umsetzbarkeit ist in den Gemeinsamen Leitlinien nicht vorgesehen und in dem extrem kurz angesetzten Umsetzungszeitraum von zwei Wochen auch gerade für kleine Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten objektiv nahezu unmöglich. Diese – eine gleichheitsgerechte wie transparente Selbstbindung der Verwaltung vereitelnde – Unbestimmtheit auf der Tatbestandsseite des Aufgreifermessens kumuliert zudem auf der Rechtsfolgenseite mit der Versagung eines subjektivrechtlichen Duldungsanspruchs trotz Erfüllung der Duldungsvoraussetzungen. Mithin werden dem Ermessen der zuständigen Behörden in den Gemeinsamen Leitlinien entgegen den Rechtsprechungsvorgaben des EuGH weder gleichheitsgerechte noch transparente und praktisch effektive Grenzen gesetzt.

Die Veröffentlichung der Duldungs- und Vollzugsverzichtskriterien hat medial und in der zeitlichen Gestaltung eine ausreichende Publizität der Duldungs- und Vollzugsverzichtsbedingungen herzustellen, so dass alle potenziellen Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere aus anderen Mitgliedstaaten, hiervon transparent Kenntnis nehmen und sich entsprechend angemessen darauf einstellen können. Der den Anbietern vorgegebene Umsetzungszeitraum von nur zwei Wochen zwischen der Veröffentlichung des Umlaufbeschlusses und der Gemeinsamen Leitlinien am 1.10.2020 auf der Homepage des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und dem Erfüllungstichtag am 15.10.2020 ist angesichts des enormen wirtschaftlichen (vorzuleistenden) Aufwandes und des Fehlens einer ver-

<sup>11</sup> EuGH, 4.2.2016 – C-336/14, Rn. 55, ZFWG 2016, 115 ff. – *Ince*.

lässlichen Verständigungsmöglichkeit mit der zuständigen Behörde über die komplexe technische Umsetzbarkeit offensichtlich unangemessen zu kurz, mithin rechtsstaatswie unionsrechtswidrig angesetzt.

Auch die mediale Art und Weise der Veröffentlichung der Duldungs- und Vollzugsverzichts Voraussetzungen auf der Homepage des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport auf der Unterseite „Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel“ unter der Rubrik „Aktuelles“<sup>12</sup> erfüllt offensichtlich nicht die unionsrechtlichen Anforderungen an eine ausreichende Publizität. Je kürzer eine den Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten gesetzte Umsetzungsfrist zur Erfüllung von Überwachungsanforderungen vor der Ausübung ihrer Dienstleistungsfreiheit gestaltet ist, desto mehr proaktive öffentliche Publizitätsmaßnahmen verlangt das Unionsrecht. Als unionsrechtlich angemessen zu bewerten wäre hier etwa eine zusätzliche Veröffentlichung auf den einschlägigen europaweit frequentierten Online-Branchenplattformen in englischer Sprache gewesen.

Die Gemeinsamen Leitlinien lassen weder geeignete noch transparente Verwaltungsmechanismen zur Gewährleistung des unionsrechtlich gebotenen einheitlichen Vorgehens aller zuständigen Behörden der Länder bei der Duldungs- und Vollzugsverzichtspraxis erkennen. Nach alledem verstoßen die Gemeinsamen Leitlinien gegen das Transparenzgebot.

#### 4. Unionsrechtliche Unanwendbarkeit der ermessensleitenden Verwaltungsvorschriften in den Gemeinsamen Leitlinien

Als Konsequenz des Verstoßes gegen das Transparenzgebot durch die Gemeinsamen Leitlinien folgt aus dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts die (verwaltungsinterne) Unanwendbarkeit dieser ermessensleitenden Verwaltungsvorschriften. Denn der EuGH hat klargestellt, dass gerade auch im Hinblick auf eine Übergangszeit, wie sie hier nach dem Willen der Länder ausgestaltet werden soll, unionsrechtswidrige Vorgaben nicht weiter angewendet werden dürfen. Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts gilt insoweit zeitlich unmittelbar.<sup>13</sup>

### III. Notifizierungspflichtigkeit gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535

Über den Verstoß gegen das Transparenzgebot hinausgehend könnten die Gemeinsamen Leitlinien auch gegen die gemäß der RL (EU) 2015/1535 statuierte Notifizierungspflicht verstoßen.

#### 1. Zielrichtung der RL (EU) 2015/1535

Das durch RL (EU) 2015/1535 festgelegte Notifizierungsverfahren ist ein Instrument der Information, Prävention und des Dialogs im Bereich der technischen Vorschriften zu Erzeugnissen und Diensten der Informationsgesellschaft. Es hilft dabei, Handelshemmnisse vorzusehen und deren Schaffung zu verhindern. Konkret ermöglicht das Notifizierungsverfahren der Kommission und den Mitgliedstaaten der EU, die technischen Vorschriften, die Mitgliedstaaten für Erzeugnisse und für Dienste der Informationsgesellschaft einführen wollen, vor deren Erlass zu prüfen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass diese mit dem

EU-Recht und den Grundsätzen des Binnenmarkts vereinbar sind.<sup>14</sup>

#### 2. Anwendungsbereich der RL (EU) 2015/1535

Die RL (EU) 2015/1535 gilt für sämtliche Entwürfe technischer Vorschriften. Technische Vorschriften sind unter anderem technische Spezifikationen, sonstige Vorschriften, Vorschriften betreffend Dienste und Vorschriften, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden. Was Dienstleistungen anbelangt, gilt die Richtlinie nur für Dienste der Informationsgesellschaft, die als jede gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung definiert werden. Außerdem lässt sich den Erwägungsgründen der RL entnehmen, aus welchen Gründen bestimmte Vorschriften zum Schutze eines funktionierenden und diskriminierungsfreien Binnenmarkts bei der Kommission zu notifizieren sind.<sup>15</sup>

Der EuGH hatte sich bereits hinsichtlich des GlüStV 2012 mit der Frage näher befasst, welche Regelungen unter den Begriff „Dienste der Informationsgesellschaft“ fallen und damit notifizierungspflichtig sind. Hierzu zählen nationale Bestimmungen zum Verbot des Anbietens von Glücksspielen im Internet, die Ausnahmen von diesem Verbot, die Beschränkungen der Möglichkeit, Sportwetten über Telekommunikationsmittel anzubieten, und das Verbot der Werbung für Glücksspiele im Internet oder über Telekommunikationsmittel.<sup>16</sup>

#### 3. Beurteilung der Gemeinsamen Leitlinien anhand der RL (EU) 2015/1535

Die Gemeinsamen Leitlinien wirken sich aus unionsrechtlicher Perspektive wie dargelegt auf die – die Dienstleistungsfreiheit beschränkende – aktuelle Regulierungslage in der Übergangszeit aus. Darüber hinaus soll auch für die Zeit nach dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 bis zum Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinsame Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder geregelt werden, wie die Zuverlässigkeit der Antragsteller im Rahmen des Erlaubnisverfahrens nach dem GlüStV 2021 zu bewerten ist. Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden haben damit nicht nur die aktuelle Regulierungslage, sondern auch die zukünftige nach dem GlüStV 2021 im Blick. Damit wird die Vermarktung der Glücksspielprodukte sowohl unter dem Regime des GlüStV 2012 als auch des GlüStV 2021 maßgeblich determiniert.

Welche staatlichen Organe insoweit tätig geworden sind, ist unerheblich. Entscheidend ist aus unionsrechtlicher Perspektive, dass nationale Maßnahmen ergriffen wurden, die dazu geeignet sind, den Binnenmarkt zu stören und Han-

12 <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel-0>.

13 EuGH, 4.2.2016 – C-336/14, Rn. 52, ZfWG 2016, 115 ff. – Ince mit Verweis auf EuGH, 9.3.1978 – 106/77, Rn. 17 – Simmenthal; EuGH, 19.6.1990 – C-213/89, Rn. 18 – Factortame u. a.; und EuGH, 8.9.2010 – C-409/06, Rn. 53, ZfWG 2010, 407 ff. – Winner Wetten.

14 Näher hierzu <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gemeinsame-geschaeftsstelle-gluecksspiel-0>.

15 Vgl. die Erwägungsgründe entsprechend der RL (EU) 2015/1535.

16 Vgl. EuGH, 4.2.2016 – C-336/14, Rn. 75, ZfWG 2016, 115 ff. – Ince. Aktuell bekräftigt durch EuGH, 22.10.2020 – C-275/19, Rn. 48.

delschranken aufzubauen. Nur so wird es der EU-Kommission entsprechend der RL (EU) 2015/1535 ermöglicht, einen effizienten Dialog mit den Mitgliedstaaten zu eröffnen und mögliche protektionistische Maßnahmen aufzudecken. Folglich unterliegen die Gemeinsamen Leitlinien sowohl hinsichtlich der Modifikation der aktuellen Regulierungslage als auch im Hinblick auf den GlüStV 2021 der Notifizierungspflicht gemäß der RL (EU) 2015/1535.

#### 4. Unanwendbarkeit der Gemeinsamen Leitlinien aufgrund eines Verstoßes gegen die Notifizierungspflicht

Der EuGH hat erst jüngst wieder betont, dass er der Notifizierungspflicht eine außerordentlich wichtige Rolle zur Gewährleistung der Grundfreiheiten beimisst und eine Missachtung dieser Verpflichtung zur Unanwendbarkeit der technischen Vorschriften führt.<sup>17</sup> Die Unanwendbarkeit kann von den hiervon Betroffenen vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden. Das Gericht ist verpflichtet, die Anwendung einer nationalen technischen Vorschrift, die nicht gemäß der Richtlinie übermittelt wurde, abzulehnen.<sup>18</sup> Die Unanwendbarkeit der Gemeinsamen Leitlinien der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden resultiert damit nicht nur – wie unter II. dargestellt – aus einem Verstoß gegen das unionsrechtliche Transparenzgebot, sondern zudem aus einer Verletzung des formellen Gebots der Notifizierungspflicht gemäß der RL (EU) 2015/1535.

#### IV. Unionsrechtliche Bewertung aus dem Blickwinkel des Gebots der Verhältnismäßigkeit

Unabhängig von den unter III. und IV. festgestellten Verstößen könnten die Gemeinsamen Leitlinien sich auch als unverhältnismäßig erweisen. In Anbetracht des Umstandes, dass die Gemeinsamen Leitlinien explizit an das Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 anknüpfen, erscheint es insoweit geboten, für eine sachgerechte Verhältnismäßigkeitsprüfung vorab das Internetverbot anhand der aktuellen rechtstatsächlichen Umstände unionsrechtlich zu bewerten.

##### 1. Beurteilungsmaßstab hinsichtlich des Internetverbots

Das Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 basiert auf der im Jahre 2011 artikulierten Annahme der Länder, dass der Vertriebsweg Internet besondere Gefahren aufweise, namentlich eine hohe Manipulationsanfälligkeit, Risiken bei der Geldwäschebekämpfung sowie ein besonderes Suchtpotential.<sup>19</sup> Deshalb entschied man sich – ohne im Folgenden eine fortlaufende und fundierte Datenerhebung bzw. Datenauswertung zu betreiben<sup>20</sup> – für eine Beibehaltung des Internetverbots aus dem GlüStV 2008. Man hielt damit eine weitreichende Verbotspolitik hinsichtlich des Internetglücksspiels für geeignet und erforderlich, die in § 1 GlüStV 2012 vorangestellten Ziele, u. a. den Spieler- und Jugendschutz, mittels einer Kanalisierung des bestehenden Spieltriebs auf (v.a. terrestrisch) erlaubte Glücksspiele effektiv zu erreichen.

Der EuGH hat hinsichtlich der Glücksspielregulierung dabei immer wieder betont, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, das Schutzniveau in Bezug auf Glücksspiele zu bestimmen und die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen zu beurteilen.<sup>21</sup> Die hierauf beruhende Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfung hat sich somit an dem vom Mitgliedstaat

selbst festgelegten Schutzniveau zu orientieren, „soweit die von der Rechtsprechung des EuGH aufgestellten Voraussetzungen im Übrigen beachtet werden“,<sup>22</sup> wozu vor allem das Verhältnismäßigkeits- und Transparenzgebot zählen. Deshalb müssen zwischenzeitliche Änderungen des Schutzniveaus durch einen Mitgliedstaat Berücksichtigung finden und zu einer gegebenenfalls geänderten Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen und Regelungen führen. Insoweit hat der EuGH mehrfach betont, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit glücksspielregulatorischer Maßnahmen stets dynamisch und nicht statisch zu erfolgen hat.<sup>23</sup> Es obliegt hierbei den mitgliedstaatlichen Stellen, alle Umstände darzulegen, die für eine gerichtliche Überprüfung der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind.<sup>24</sup>

##### 2. Unionsrechtliche Beurteilung des Internetverbots am Maßstab des beibehaltenen Schutzniveaus

Die Zielvorgaben der Glücksspielregulierung haben sich im Rahmen der Einigung der Bundesländer über eine kontrollierte Marktöffnung für das Internetglücksspiel nicht im Ansatz geändert. Hinsichtlich der Regulierung des Internetglücksspiels sollen nunmehr schlicht andere Mittel herangezogen werden als bislang. Dabei haben die – in tatsächlicher Hinsicht darlegungspflichtigen – Bundesländer im Rahmen des Notifizierungsverfahrens bei der Europäischen Kommission mit der vorgelegten „Folgenabschätzung“ selbst konstatiert, dass „entgegen des [...] Verbots nach § 4 Abs. 4 GlüStV [...] in Deutschland Glücksspiele im Internet wie virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele (Tischspiele/Bankhalterspiele) unerlaubt angeboten [werden]“.<sup>25</sup> Die Bundesländer haben damit gegenüber der Kommission artikuliert, dass das in § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2012 vorgegebene Ziel der Schwarzmarkt看ämpfung durch das Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 derzeit verfehlt wird und dass ohne eine effektive Kanalisierung die anderen Ziele der Glücksspielregulierung a priori nicht erfüllt werden können.<sup>26</sup> Demzufolge ist es konsequent, dass die Bundesländer von der bisherigen Verbotspolitik abgerückt sind und angesichts der bislang gescheiterten Kanalisierung des bestehenden Spieltriebs auf in Deutschland erlaubte Angebote nunmehr mit einer Marktöffnung unter gleichzeitiger Verstärkung der Vollzugsmöglichkeiten reagieren.

Hinsichtlich der gegenwärtigen Regulierungssituation attestieren die Länder dem GlüStV 2012 damit ein zu korri-

17 EuGH, 22.10.2020 – C-275/19, Rn. 53.

18 EuGH, 10.7.2014 – C-307/13, Rn. 48 – Ivansson u. a.

19 Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag vom 7.12.2011, Bayerischer Landtag, Drs. 16/11995 S. 16 ff.

20 Vgl. Becker/Häusler/Spitze, ZFWG 2020, 102 ff.

21 St. Rspr. des EuGH, vgl. nur EuGH, 8.9.2010 – C-316/07, Rn. 77 – Markus Stoß.

22 EuGH, 30.4.2014 – C-390/12, Rn. 45 – Pfleger u. a. = EuZW 2014, 597.

23 EuGH, 30.6.2016 – C-464/15, Rn. 32 ff., ZFWG 2016, 329 ff. – Admiral Casinos Et Entertainment AG; EuGH, 14.6.2017 – C-685/15, Rn. 53, ZFWG 2017, 382 ff. – Online Games Handels GmbH.

24 EuGH, 15.9.2011 – C-347/09, ZFWG 2011, 403 ff. – Dickinger/Ömer; EuGH, 30.4.2014 – C-390/12 – Pfleger u. a. = EuZW 2014, 597, 599, Rn. 50; EuGH, 28.2.2018 – C-3/17, Rn. 53 ff., ZFWG 2018, 253 ff. – Sporting Odds Ltd.

25 Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/de/search/?trisation=search.detail&year=2020&num=304>.

26 Zum Stellenwert der Schwarzmarkt看ämpfung als Regelungsziel im gegenwärtigen Glücksspielrecht Hartmann/Barczak, ZFWG 2020, Beilage Heft 2, 10.

gierendes Kanalisierungsdefizit, nämlich eine fehlende Eignung zur Erreichung der Ziele des GlüStV 2012. Nach der aufgezeigten ständigen Rechtsprechung des EuGH gilt es, diese rechtstatsächlichen Entwicklungen nun auch im Rahmen des aktuellen Gesetzesvollzugs hinreichend zu berücksichtigen. Denn es erschiene höchst widersprüchlich, wenn sich die Bundesländer – etwa im Rahmen laufender Gerichtsverfahren – im Hinblick auf das Internetverbot gemäß § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 auf den Standpunkt stellen würden, ein Internetverbot sei nach wie vor zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüStV geeignet und erforderlich, während zugleich die Erforderlichkeit eines Politikwechsels in Form einer kontrollierten Marktöffnung durch den GlüStV 2021 gegenüber der Kommission kommuniziert wurde. Eine solche, aus unionsrechtlicher Perspektive in sich widersprüchliche Betrachtungs- und Handlungsweise überschreitet den mitgliedstaatlichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum insbesondere dann, wenn – wie vorliegend – keine transparente Übergangsregelung geschaffen wurde.

Wie der EuGH<sup>27</sup> immer wieder betont hat, darf aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts eine unionsrechtswidrige Vorschrift auch nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden. Mithin bedingt das übergangsweise Festhalten an der Geltung des Internetverbots selbst bei gleichzeitiger Einführung eines Duldungsvorbehaltes und Vollzugsverzichts die Unanwendbarkeit des § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 sowie der dieses Verbot im Grundsatz bekräftigenden Gemeinsamen Leitlinien.

## V. Lösungsweg der nationalen Gerichte

Ungeachtet der dargelegten Unionsrechtswidrigkeit der Übergangsregelungen sowie der damit zusammenhängenden Unanwendbarkeit des Internetverbots hat etwa das Niedersächsische Innenministerium im Januar 2021 damit begonnen, neue Untersagungsverfügungen mit Verweis auf § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 zu erlassen. Demgegenüber wurden in anderen Bundesländern bereits im Jahr 2020 entsprechende Gerichtsverfahren ruhend gestellt. So hatte der Verwaltungsgerichtshof Mannheim<sup>28</sup> bereits im Frühjahr 2020 in Reaktion auf die bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 12.3.2020 beschlossene Marktöffnung für virtuelle Automatenspiele und Online-Poker in anhängigen Untersagungsverfügungsverfahren mitgeteilt, dass er die Verbote gegen regulierungswillige Anbieter suspendieren will. Dem folgte das Regierungspräsidium Karlsruhe als zuständige Vollzugsbehörde<sup>29</sup> und hat dem Ruhen der Verfahren mit Verweis auf die ab dem 1.7.2021 bevorstehende Marktöffnung für Online-Glücksspiele zugestimmt.

Ähnliches hat auch der Verwaltungsgerichtshof München<sup>29</sup> praktiziert und mit Beschlüssen vom 15.10.2020 das Ruhen des Verfahrens angeordnet, nachdem die Landesanwaltschaft Bayern zugesichert hatte, während der Dauer der Ruhendstellung auf Vollstreckungsmaßnahmen zu verzichten. Beide Gerichte haben das Ruhen des Verfahrens nicht von der Einhaltung spezifischer technischer Anforderungen, sondern allein davon abhängig gemacht, dass nur die nach dem GlüStV 2021 erlaubnisfähigen Glücksspiele (virtuelle Automatenspiele und Online-Poker, neben den bereits jetzt erlaubnisfähigen Sportwetten) angeboten werden.

Angesichts dieser diametral unterschiedlichen Handhabung in den einzelnen Ländern wird es nunmehr entschei-

dend auf die nationalen Gerichte ankommen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind diese dazu berufen, einen unionsrechtskonformen Zustand herzustellen. Der seitens des VGH Mannheim sowie des VGH München praktizierte Lösungsansatz hat dabei einiges für sich: Einerseits kann der Spielerschutz bereits jetzt stattfinden, indem im Wege eines Vergleichs zwischen Behörde und Marktteilnehmer z. B. vereinbart wird, dass nur die nach dem GlüStV 2021 erlaubnisfähigen Glücksspiele angeboten werden. Andererseits werden nicht ad hoc umfassende technische Vorgaben in aller kürzester Zeit eingefordert, deren technische Umsetzbarkeit und rechtliche Belastbarkeit weder hinreichend überprüft noch transparent kommuniziert wurden. Insbesondere die zum 15.12.2020 umzusetzenden Vorgaben für virtuelle Automatenspiele (Spieldauer mindestens fünf Sekunden sowie Maximaleinsatz von 1 EUR) haben bei regulierungswilligen Anbietern offenbar zu Umsatzeinbußen zwischen 60 und 70 Prozent geführt. Die Folge ist, dass Spieler von regulierungswilligen Anbietern jetzt in den Schwarzmarkt abwandern und damit noch vor dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 dessen Zielsetzung, endlich den bestehenden Spieltrieb auf in Deutschland lizenzierte Angebote zu kanalisieren, torpediert wird.

Letzteres belegt, dass eine sinnvolle, in der Praxis funktionierende Regulierung eine technische Überwachungsverordnung mit Überprüfung durch akkreditierte Prüfinstitute erfordert und dabei sorgfältig Kriterien zu entwickeln sind, die technisch geprüft und in ihrer Wirksamkeit im Wege einer Folgenabschätzung bewertet und sodann mit einer angemessenen Umsetzungszeit transparent kommuniziert werden. Solange dies nicht geschehen ist, könnte nach dem Vorbild der Gerichte in Baden-Württemberg und Bayern sichergestellt werden, dass vorläufig nur nach dem GlüStV 2021 erlaubnisfähige Glücksspiele angeboten werden dürfen.

## VI. Fazit

Ein unionsrechtskonformer Übergang von einem Totalverbot zur regulierten Marktöffnung kann nur gelingen, wenn den Anbietern auch praktisch eine transparente und wirtschaftlich tragfähige Brücke gebaut wird, damit so deren Spieler entsprechend der Zielsetzung des GlüStV 2021 in den kontrollierten Markt überführt werden. Unionsrechtswidrig ist es dagegen, einen Übergang zu moderieren und dabei gleichzeitig an dem Verbot festzuhalten.

Für die übergangsweise Beurteilung der Zuverlässigkeit der Anbieter muss deshalb entsprechend der Zielsetzung des GlüStV 2021 entscheidend sein, dass diese ab dem Zeitpunkt einer ordnungsrechtlichen Vollzugsaussetzung, Duldung bzw. Lizenzerteilung bereits die neuen gesetzlichen Anforderungen erfüllen.

## Summary

*The transitional „Common guidelines of the supreme gambling supervisory authorities of the German Federal States with regard to offers of virtual slot machines and online*

27 Vgl. nur EuGH, 8.9.2010 – C-409/06, ZfWG 2010, 407 ff., Leitsatz – Winner Wetten.

28 VGH Mannheim, 26.3.2020 – VGH 6 S 7/19; 9.4.2020 – VGH 6 S 8/19.

29 VGH München, 15.10.2020 – 23 CS 20.1180; 15.10.2020 – 23 CS 20.1276.

*poker“ of September 30, 2020 violate the transparency requirement, the notification requirement and the proportionality requirement under EU law and are therefore inapplicable. The national courts are called upon to establish a transitional situation in conformity with Union law. This*

*can be done along the lines of the Higher Administrative Courts Mannheim and Munich by means of settlements between the authority and the market operators to the effect that only those online games will be offered, which are subject to a licence under the new Interstate Treaty on Gambling 2021.*