

Karsten Gaede

# Abstrakt-generelle Duldungen im europäisierten Glücksspielstrafrecht

Zur Strafbarkeit/Straflosigkeit der Veranstaltung und  
Bewerbung virtueller Automatenspiele gemäß § 284 StGB  
im Kontext des Glücksspielstaatsvertrages 2021



**Nomos**

Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Karsten Gaede

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M.

Band 1

Karsten Gaede

# Abstrakt-generelle Duldungen im europäisierten Glücksspielstrafrecht

Zur Strafbarkeit/Straflosigkeit der Veranstaltung und  
Bewerbung virtueller Automatenspiele gemäß § 284 StGB  
im Kontext des Glücksspielstaatsvertrages 2021



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-8150-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-2579-8 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Schrift ist aus der Bearbeitung der Neuauflage der Kommentierung hervorgegangen, die der Verfasser für die 6. Auflage des Nomos-Kommentares zum StGB zu den §§ 284 ff. StGB vorgelegt hat. Vor dem Hintergrund einer frühzeitigen Anfrage aus der Praxis, die nicht mit einem laufenden Strafverfahren in Verbindung stand, wurde offenbar, dass die aktuellen Entwicklungen neue Fragestellungen zum deutschen Recht aufwerfen und unionsrechtlich geprägte Problemlagen in neuem Licht erscheinen lassen. Das wissenschaftliche Schrifttum hat diese für die Praxis neuen oder veränderten Fragestellungen bisher nicht oder nicht eingehend beantworten können. Sie machen nach Ansicht des Verfassers eine monographische Ausarbeitung erforderlich, welche die Möglichkeiten selbst des Großkommentars schlicht sprengt.

Für die Aufnahme in die neu gegründete Reihe Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielstrafrecht danke ich den Kollegen Jörg Ennuschat und Bernd J. Hartmann sowie dem Nomos Verlag herzlich. Für die vorzügliche und vorbildgebende Betreuung danke ich insbesondere Anke Maria Tröltzsch, Katharina König und Professor Dr. Johannes Rux.

An meinem Hamburger Lehrstuhl haben sich Marc-Philipp Bittner, Frederike Berghaus, Anna Einhaus, Jessica Krüger, John Heidemann, Julius Gottschalk und Mats Leverenz um den Abschluss der Publikation sehr verdient gemacht. Für die Korrekturen bedanke ich mich herzlich. Fehler bleiben allein solche des Autors!

Internetquellen wurden jeweils letztmals am 23. März aufgerufen.

Hamburg, im April 2021

*Karsten Gaede*



# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
I. Jüngere Entwicklungen des Glücksspielrechts	12
II. Resultierende Fragestellungen und Gang der Darstellung	14
B. Ausgangslage: europäisiertes deutsches Glücksspielstrafrecht	17
I. Strafbarkeit des Glücksspiels	17
1. Strafbare Veranstaltung eines Glücksspiels	17
a) Nach der Norm unerlaubtes Glücksspiel	20
b) Tathandlungen in Deutschland	22
c) Subjektive Anforderungen	25
2. Strafbare Werbung für Glücksspiele	26
II. Akzessorietät der Ausgestaltung	27
1. (Formelle) Verwaltungsaktsakzessorietät	29
2. (Materielle) Verwaltungsrechtsakzessorietät	31
a) Verwaltungsrechtlich begründeter Erlaubnisvorbehalt	31
b) Verstöße gegen das Verfassungsrecht	33
III. Neutralisierung durch das Unionsrecht	35
1. Rechtliche Ausgangslage	35
2. Beispiel der Sportwetten	36
C. Strafbarkeit unter Geltung des Glücksspielstaatsvertrags 2012	39
I. Mangelnde Erlaubnisfähigkeit und mögliche Tatverwirklichung	39
1. Regelung im Glücksspielstaatsvertrag 2012	39
2. Mögliche Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale	40
II. Unmittelbare Vorwirkung des Glücksspielstaatsvertrags 2021	43
III. Strafbarkeit trotz nationaler Vollzugssperre	44
1. Umlaufbeschluss und Leitlinien	45
a) Inhalt	45
b) Anwendungsfälle	48
2. Interpretation als umfassende formelle Erlaubnis	49

3.	Interpretation als abstrakt-generelle aktive Duldung	50
a)	Maßstäbe der strafrechtlichen Duldung	51
b)	Subsumtion: Duldung durch Vollzugssperre	55
(1)	Duldender Charakter der staatlichen Verlautbarungen	56
(2)	Annahme eines (im Übrigen) formell rechtmäßigen Verwaltungsakts	59
(3)	Ergebnis	64
c)	Anwendbarkeit auf eine abstrakt-generelle Duldung	64
(1)	Verwaltungsrechtliche Überzeugungskraft:	65
(2)	Strafrechtliche Überzeugungskraft	66
(3)	Bedeutung für das konkrete Übergangsregime	68
d)	Vereinbarkeit mit dem geltenden Verwaltungsrecht	69
(1)	Widerspruch zur Vollzugsverpflichtung	69
(2)	Mangelnde Bestätigung durch die Landesparlamente	75
(3)	Ergebnis	79
e)	Bestätigung durch den Schutzzweck der Strafnorm	79
(1)	Sinn und Zweck der Norm	79
(2)	Widersprüche der Rechtsordnung	82
(3)	Zwischenergebnis	83
4.	Ergebnis und Hinweis auf Folgefragen	83
IV.	Unionsrechtliche Zulässigkeit des Internetverbots	84
1.	Eröffnung des Schutzbereichs der Dienstleistungsfreiheit	84
a)	Grenzüberschreitender Sachverhalt	85
b)	Abgrenzung von der Niederlassungsfreiheit	90
2.	Rechtfertigung vorliegender Eingriffe	95
a)	Standpunkt der deutschen Gerichte	96
b)	Anwendung der Rechtfertigungsmaßstäbe des Unionsrechts	100
(1)	Substantiierung der prinzipiellen Gefahrsteigerung durch Onlinespiel	101
(2)	Eignung und Erforderlichkeit des Internetverbots	107
(3)	Rechtfertigung bezüglich virtueller Automaten Spiele	112
(4)	Rechtfertigung hinsichtlich der teilregulierten Übergangsphase	116
3.	Zwischenergebnis: Folgerungen für § 284 StGB	118
4.	Hinweis: Beachtung des Rechtsprechungsmonopols des EuGH	119
a)	Maßstäbe	119
b)	Subsumtion	121
5.	Hinweis: naheliegende verfassungsrechtliche Hinterfragung	122

V. Werbung für virtuelle Automatenspiele	122
1. Bedeutung der nationalen Vollzugssperre	123
2. Bedeutung des Unionsrechts	127
VI. Ergebnis	129
D. Strafbarkeit unter Geltung des Glücksspielstaatsvertrags 2021	130
I. Erlaubnisfähigkeit und mögliche Tatverwirklichung	130
1. Regelung im Glücksspielstaatsvertrag 2021	130
2. Mögliche Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale	135
II. Strafbarkeit trotz nationaler Vollzugssperre	136
1. Sinngemäße Fortgeltung des Beschlusses	137
2. Interpretation als umfassende formelle Erlaubnis	137
3. Interpretation als allgemeine aktive Duldung	138
a) Fortgeltung der bisherigen Darlegungen	139
b) Bekräftigung mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021	139
4. Ergebnis	142
III. Unionsrechtliche Zulässigkeit eines faktischen Internetverbots	142
1. Mangelnde Vollziehbarkeit des Erlaubnisvorbehalts	142
2. Unionsrechtliche Bewertung	144
a) Maßstäbe der Rechtsprechung des EuGH	145
b) Unionsrechtswidrigkeit der Bestrafung	150
(1) Anwendbarkeit	150
(2) Inkohärenz und Intransparenz	151
(3) Kontrollüberlegung – Prämierung der Eigenmächtigkeit?	152
c) Maßgeblicher Zeitpunkt	154
d) Umsetzung der Maßstäbe über das Übergangsregime	155
3. Ergebnis	156
IV. Werbung für virtuelle Automatenspiele	157
V. Ergebnis	159
E. Zusammenfassung der Hauptergebnisse	161
Literatur	163



## A. Einleitung

Seit langem steht das deutsche Glücksspielrecht und nicht zuletzt seine weitgehend neutralisierte strafrechtliche Abschilderung in der Kritik.<sup>1</sup> Mit dem hier im weiteren Verlauf näher vorzustellenden Glücksspielstaatsvertrag 2021 wollen die in Deutschland insoweit zuständigen Länder ein neues Kapitel aufschlagen. Ohne die Ziele des geltenden deutschen Glücksspielrechts zu verändern, die unter anderem auf Suchtprävention, aber auch auf die Kanalisierung eines erforderlichen Spielangebots gerichtet sind, sollen differenziertere Lösungen verfolgt werden, die auch den Grundrechten und Grundfreiheiten des Unionsrechts mehr Raum belassen. Insbesondere das rechtlich umstrittene und wirtschaftlich längst umkämpfte Glücksspiel im Internet soll mit veränderten Regelungen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Um ausgeprägte Defizite zu beheben, die bei der Erreichung des gesetzlich bereits anerkannten Ziels der Vermeidung besonders gefährlicher Schwarzmärkte unstreitig bestehen, soll einstweilen ein befristetes Übergangsregime maßgeblich sein, das nach Ansicht der obersten Fachbehörden aller Bundesländer auch auf der Basis des geltenden Glücksspielrechts den derzeit besten Weg darstellt.

Diese hier zunächst knapp angerissenen Veränderungen und Veränderungspläne verdienen im Folgenden eine nähere Darstellung (siehe sogleich I.).<sup>2</sup> Denn gerade für Spielformen im Internet, für welche der geplante Glücksspielstaatsvertrag 2021 ein neues Konzept erkennen lässt, ergeben sich aus den Aktivitäten der Bundesländer neue oder doch deutlich veränderte Rechtsfragen, die für das Glücksspielstrafrecht praktisch erheblich sind und denen eine grundsätzliche Bedeutung zukommt (zu diesen II.). Diese Fragen legen eine monographische Ausarbeitung nahe, die hier am Beispiel der virtuellen Automaten Spiele geleistet werden soll.

---

1 Stellvertretend aus jüngerer Zeit, *Saliger/Tsambikakis*, Neutralisiertes Strafrecht (2017).

2 Weiter vertiefend siehe dann für die virtuellen Automaten Spiele die Teile C. und D.

## A. Einleitung

### I. Jüngere Entwicklungen des Glücksspielrechts

Die Regierungen der deutschen Bundesländer haben im Oktober 2020 einen neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021<sup>3</sup> unterzeichnet, dessen tatsächliches Inkrafttreten hier zugrunde gelegt werden soll und der im Weiteren noch näher zu schildern sein wird (siehe insbesondere Kap. D. I.). Der Staatsvertrag soll ab dem 1. Juli 2021 gelten und die bisher ablehnende Haltung der Bundesländer gegenüber Onlinespielen zum Beispiel bei virtuellen Automatenangeboten im Internet aufgeben. Virtuelle Automatenangebote sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele. Virtuelle Automatenangebote, die den herkömmlich in Spielbanken veranstalteten Tischspielen mit Bankhalter, insbesondere Roulette, Black Jack oder Baccara entsprechen, sind davon nicht erfasst; sie werden dem nunmehr klar abgegrenzt geregelten sog. Online-Casino zugerechnet.

Um die veränderte Haltung rechtlich umzusetzen, schaffen die Länder ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das nach näher zu spezifizierenden materiellen und technischen Anforderungen die Erteilung einer Erlaubnis für Spieleanbieter vorsieht. Für den tatsächlichen Vollzug des neuen Rechts setzen die Bundesländer sowohl die ausstehende Schaffung technischer Spielvoraussetzungen als auch die zukünftige Errichtung einer „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“ in Sachsen-Anhalt voraus. Die übergangsweise zuständige Glücksspielbehörde des Landes Sachsen-Anhalt hat nach dem bisherigen Glücksspielrecht keine vergleichbare Sonderzuständigkeit inne. Vor diesem Hintergrund und im Lichte weiterer noch zu schildernder Anhaltspunkte ist ungewiss, ob mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zum 1. Juli 2021 zugleich ein effektives Erlaubnisssystem etabliert sein wird.

Die Bundesländer haben zwischenzeitlich durch den „Umlaufbeschluss der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder vom 8. September 2020“ ein bestimmtes „Vorgehen“ in Anbetracht des von ih-

---

3 Der Staatsvertrag wurde am 12. März 2020 von der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen. Er wurde im Rahmen der ursprünglich geplanten Ministerpräsidentenkonferenz (28.-30. Oktober 2020) in einem Umlaufverfahren unterzeichnet. Zwischenzeitlich haben mehrere Bundesländer den Vertrag durch ihre Parlamente bestätigt, siehe etwa GVOBl. Rheinland-Pfalz 2020, S. 747. Zum Stand, der die Ratifikation durch fünfzehn der erforderlichen dreizehn Bundesländer einschließlich des Landes Sachsen-Anhalt ausweist, <https://gluestv2021.de/>.

nen geplanten neuen Glücksspielstaatsvertrages vereinbart.<sup>4</sup> Vor dem Hintergrund der bereits aktuell auf dem deutschen Markt online angebotenen virtuellen Automatenspiele, die gemäß dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 verboten sind, verabredeten die Bundesländer, dass der verwaltungsrechtliche Vollzug gegen Anbieter dieser Spiele bis zum 30. Juni 2021 auf diejenigen Anbieter konzentriert wird, bei denen abzusehen ist, dass sie sich auch der Regulierung durch den Glücksspielstaatsvertrag 2021 entziehen wollen. Von der Einhaltung des kommenden Rechts sei hingegen auszugehen, wenn die im Umlaufbeschluss näher bestimmten Konditionen eingehalten werden. Die Bundesländer haben mit dem Umlaufbeschluss überdies festgelegt, dass aus dem Onlineangebot der als unerlaubt bezeichneten virtuellen Glücksspiele in der Regel nicht die Unzuverlässigkeit der Anbieter hergeleitet werden kann, wenn diese gemäß dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 eine Erlaubnis beantragen. Dies gilt, wenn die Anbieter ab dem 15. Oktober 2020 die Maßgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 wahren, soweit dies technisch bereits möglich ist. Hiermit wollen die Bundesländer den Anbietern einen „Übergang in das Regelungswerk des GlüStV 2021“ eröffnen, „soweit sie ihre Geschäftspraxis tatsächlich bereits heute an die voraussichtliche künftige Rechtslage anpassen und ihr Angebot darauf entsprechend beschränken.“ Weil die Ziele schon des aktuellen Glücksspielrechts nach Ansicht der Bundesländer einschließlich ihrer obersten Fachbehörden im Internetkontext nicht hinreichend erreicht werden, sondern vielmehr ein qualifiziert gefährlicher Schwarzmarkt existiert, soll das Übergangsregime bereits jetzt die Kundenströme in Richtung eines kontrollierten und weniger gefährlichen Angebots lenken. Schließlich sieht der Umlaufbeschluss seine sinngemäße „Fortgeltung“ auch nach dem 1. Juli 2021 für die „Übergangszeit nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 bis zum Übergang der Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“ vor. Das etablierte Übergangsregime soll demnach fortbestehen, bis die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder Ende 2022 ihre Arbeit effektiv aufnehmen kann.

Zumal bereits heute Onlineangebote zu bisher nicht erlaubnisfähigen Spielformen existieren, ist davon auszugehen, dass es nach dem 15. Oktober 2020 tatsächlich zu Angeboten gekommen ist und weiter kommen wird, die in Orientierung an den eingangs zunächst grob geschilderten Vollzugsmaßstäben den deutschen Glücksspielmarkt bedienen. Sie etablieren damit aus Sicht der deutschen Verwaltung ein Spieleangebot, das sich

---

4 U.a. abgedruckt in LT/Drs. NRW 17/3960, S. 213 ff. (Information des Hauptausschusses des LT-NRW).

## *A. Einleitung*

vom völlig unregulierten und qualifiziert gefährlichen Schwarzmarkt absondert. Hierfür setzt die Verwaltung indes voraus, dass die Anbieter, soweit technisch möglich, tatsächlich die Maßgaben des Übergangsregimes sowohl in technischer als auch materieller Hinsicht einhalten, um insofern eine größtmögliche Konformität zu den Erlaubnisvoraussetzungen des kommenden Glücksspielstaatsvertrages 2021 zu erreichen. Überdies müssen die Anbieter allgemeine Voraussetzungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit erfüllen.

Soweit es zu Angeboten kommt, ist es ferner wahrscheinlich, dass die Anbieter für ihre Angebote auch werben, um in dem längst vorhandenen Markt sichtbar zu sein und potentielle Kunden nicht Anbietern zu belassen, die sich an die möglicherweise kommenden Regularien des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nicht halten wollen, weil sie zum Beispiel auf die mangelnde Erreichbarkeit für deutsche bzw. europäische Verwaltungs- und Strafbehörden vertrauen.

## *II. Resultierende Fragestellungen und Gang der Darstellung*

Die geschilderten Entwicklungen und absehbaren Sachverhalte werfen unwillkürlich die Frage auf, welche Folgen das etablierte Übergangsregime in strafrechtlicher Hinsicht nach sich zieht: Ist es weiter gemäß § 284 StGB strafbar, wenn ein Anbieter nach dem 15. Oktober 2020 auf dem deutschen Markt unter Wahrung der technisch umsetzbaren materiellen Voraussetzungen des kommenden Glücksspielstaatsvertrages 2021 und im Einklang mit dem Umlaufbeschluss vom 8. September 2020 ein vom Glücksspielstaatsvertrag 2012 noch untersagtes Spiel anbietet und bewirbt, für das er keine formelle deutsche Erlaubnis vorweisen kann? Macht es für das Glücksspielstrafrecht einen Unterschied, wenn der Anbieter – so wie es oft der Fall ist – eine einschlägige Lizenz aus einem Mitgliedstaat der EU in Anspruch nehmen kann?

Ob ein vollzugsbezogenes Übergangsregime, das das Recht des geltenden Glücksspielstaatsvertrages tendenziell zurücknimmt, die Strafbarkeit beeinflusst, hatte die Rechtsprechung bisher nicht zu entscheiden. Auch das wissenschaftliche Schrifttum stand jedenfalls im Glücksspielstrafrecht nicht konkret vor der Frage, wie sich abstrakt-generell vermittelte Vollzugsbeschränkungen auf die Strafbarkeit auswirken. Die Ausarbeitung dieser Frage ist nun allerdings angesichts der absehbaren Berufung auf das Übergangsregime akademisch wie praktisch angezeigt.

Die Ausarbeitung muss sich insoweit auf die unionsrechtliche Dimension erstrecken, welche die Anbieter im Glücksspielsektor heute oftmals einbringen und die das deutsche Glücksspielstrafrecht seit mehr als einem Jahrzehnt förmlich prägt. Gerade angesichts der deutschen Hinwendung zu legitimen Onlineangeboten ist damit zu rechnen, dass Anbieter aus anderen EU-Staaten auch erstmals Angebote auf dem deutschen Markt unterbreiten werden, die auf die Maßstäbe des kommenden und mit einem Übergangsregime versehenen deutschen Rechts abstellen. Die längst im Streit befindliche Frage, in welchem Ausmaß Deutschland strafbewehrte Einschränkungen europäischer Grundfreiheiten legitimieren kann, stellt sich nämlich angesichts der aktuell von allen deutschen Bundesländern verfolgten Vollzugspraxis und der ihr zugrundeliegenden Lagebeurteilungen in neuer Form. Die von den deutschen Gerichten bisher befürwortete Legitimität der Verbote des deutschen Rechts, die Lizenzen aus anderen EU-Staaten verdrängen sollen, bedarf einer Überprüfung.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass das Übergangsregime nicht nur Fragen aufwirft, die sich auf der Basis des aktuell geltenden Glücksspielstaatsvertrages stellen. Die von den Bundesländern erkannte Notwendigkeit, das Übergangsregime auch auf die Phase der Geltung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zu erstrecken, löst einen weiteren Erörterungsbedarf aus. Offenbar bezweifeln schon die Bundesländer selbst, dass die mit dem neuen Recht ermöglichten formellen Erlaubnisse auch tatsächlich erteilt werden *können*, weil die hierfür aufzubauende Behörde noch gar nicht existiert und technische Gründe entgegenstehen. Die von Verboten befreiende einzelfallbezogene Erlaubnis könnte insoweit bis Ende 2022 nur auf dem Papier existieren. Deshalb ist für diese Zeit insbesondere zu beantworten, ob Deutschland mit der Geltung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 tatsächlich ein unionsrechtskonformes rechtliches Regime etabliert, da eine lediglich *pro forma* bestehende Erlaubnisfähigkeit den Kohärenz beanspruchenden Grundfreiheiten des Unionsrechts nicht genügen muss. Zu stellen ist deshalb auch die Frage, wie Onlineangebote gemäß § 284 StGB zu beurteilen sind, die sich zwar ab dem 1. Juli 2021 auf die materielle Vereinbarkeit mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 stützen, eine einzelfallbezogene deutsche Erlaubnis jedoch weiterhin nicht vorweisen können.

Bei alledem soll und muss es nicht um eine Ausarbeitung gehen, die für alle von Veränderungen im Einzelnen betroffenen Spielformen Detailausagen trifft; im Mittelpunkt sollen die grundlegenden Fragen der kommenden Anwendung des Glücksspielstrafrechts stehen. Die Abhandlung wird sich insofern nicht auf einzelne konkrete Spiele beziehen und ebenso

## A. Einleitung

wenig alle Spielgruppen aufgreifen. Vielmehr sollen exemplarisch die virtuellen Automatenspiele zum Gegenstand gemacht werden. Zum einen wurden diese in der Debatte bisher vernachlässigt bzw. vorschnell mit anderen Spielen vermengt. Zum anderen haben die Bundesländer – anders als beim Online-Casino – zu den virtuellen Automatenspielen bereits eine einheitliche Vorstellung zu der ab dem 1. Juli 2021 gebotenen Praxis erzielt. Angebote des Online-Poker und des Online-Casino, bei denen nämlich nicht oder nur eingeschränkt gilt, bleiben deshalb grundsätzlich außen vor. Gleichwohl werden Teile der Ausarbeitungen auch für diese Spiele von Bedeutung sein.

Konkret wird damit als Beispielskonstellation zugrunde gelegt, dass ein Anbieter, der sich auch auf eine „EU-Lizenz“ berufen kann, erneut oder auch erstmals für Kunden in Deutschland ab dem 16. Oktober 2020 und über den 30. Juni 2021 hinaus virtuelle Automatenspiele im Einklang mit dem genannten Umlaufbeschluss und den Gemeinsamen Leitlinien zugänglich macht. Lebensnah dürfte es hierbei sein, von ergänzenden Werbeaktivitäten auszugehen.

Um die aufgeworfenen Fragen abzuarbeiten, wird die Abhandlung zunächst das Terrain des europäisierten deutschen Glücksspielstrafrechts nachzeichnen, so wie es sich nach der von den Gerichten geprägten vorherrschenden Ansicht als Ausgangslage darstellt (Teil B.). Sodann kann die Rechtslage unter Geltung des Glücksspielstaatsvertrages 2012 nach nationalem Recht und gemäß den Grundfreiheiten des Unionsrechts erörtert werden (Teil C.). Daraufhin ist die für die Zukunft voraussichtlich bedeutsame Rechtslage nach dem Regime des Glücksspielstaatsvertrages 2021 zu behandeln (Teil D.). Insoweit sind in beiden Teilen sowohl die Bedeutung des Umlaufbeschlusses und der Gemeinsamen Leitlinien zu ermitteln als auch die oft einschlägigen unionsrechtlichen Implikationen zu bewerten. Eine Zusammenfassung der Hauptergebnisse beschließt die Untersuchung (Teil E.).

## B. Ausgangslage: europäisiertes deutsches Glücksspielstrafrecht

Die aufgeworfenen Rechtsfragen zielen auf strafrechtliche Untersuchungen ab, die das Glücksspielrecht betreffen. Dieses besondere Verwaltungsrecht kennzeichnet eine vielschichtige Verzahnung von Landes- und Staatsvertragsrecht sowie des deutschen und des europäischen Rechts, das im Gewand des Strafrechts zu beurteilen ist. Es empfiehlt sich, eingangs die Strukturen dieses besonderen Normterrains nachzuvollziehen, so wie sie sich auch nach der Rechtsprechung darstellen. Hierfür ist zu zeigen, dass das Glücksspielrecht einer strafrechtlichen Absicherung unterliegt (I.). Das StGB verweist insoweit wesentlich auf die verwaltungsrechtliche Maßstabsbildung, die sich für virtuelle Automatenspiele vornehmlich aus Staatsverträgen der deutschen Bundesländer ergibt (II.). Sowohl die verwaltungsrechtliche Beurteilung als auch die im nationalen Recht zum Teil vorgesehene Strafbarkeit des Glücksspiels unterliegen einer Europäisierung, die das deutsche Recht seit langem prägt und die Strafbarkeit erheblich einschränkt (III.).

### *I. Strafbarkeit des Glücksspiels*

Nach § 284 Abs. 1 StGB macht sich insbesondere strafbar, wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich in Deutschland ein Glücksspiel veranstaltet (1.). Auch die Werbung für ein nach Abs. 1 strafbares Glücksspiel unterliegt gemäß § 284 Abs. 4 StGB einer Strafdrohung (2.).

#### 1. Strafbare Veranstaltung eines Glücksspiels

Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird gemäß § 284 Abs. 1 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Im Fall gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Handelns ist die Tat mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bewehrt.

Der Gesetzgeber will mit den §§ 284 ff. StGB die wirtschaftliche Ausbeutung bzw. Ausnutzung der natürlichen Spielleidenschaft unter staatliche