

Die Zeit ist (noch) günstig, um den chronisch kranken Patienten „Glücksspiel“ dauerhaft zu heilen. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben den zweiten Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV zum Glücksspielwesen noch nicht unterschrieben und die Stimmen der unabhängigen Sachverständigen, der Praktiker und Gerichte werden unüberhörbar deutlicher, dass nicht eine Reparatur, sondern ein echter Neuanfang zur Gewährleistung der Schutzgüter des § 1 GlüStV notwendig ist.

Erforderlich ist der regulatorische Mut zu einem Paradigmenwechsel und eine konsequente Durchführung der getroffenen Regelungen.

Die Therapie sollte sich dabei an den folgenden Ansätzen orientieren:

- Entpolitisierung der Materie Glücksspiel. Weniger politische Dogmatik, mehr unabhängiger Sachverstand.
- Die Kompetenz zur Gesetzgebung der Materie Glücksspiel ist aus der Natur der Sache sinnvollerweise auf Bundesebene, besser auf Gemeinschaftsebene zu verorten. Kompromisse auf Länderebene, bis hin zu Sonderkündigungsrechten, relativieren den Gesetzeszweck. Glücksspiel als heute weitgehend grenzüberschreitendes

Phänomen (Mobilität, Onlineangebote) ist mithin auch einer grenzüberschreitenden Regelung zuzuführen.

- Schaffung einer einheitlichen Kodifikation der Glücksspielregulierung, inklusiv des gewerblichen Spiels. Aufbautechnische Unterteilung, vergleichbar dem BGB, in einen Allgemeinen Teil und mehrere Besondere Teile.
- Akzeptanz der Lebenswirklichkeiten. Totalverbot des Onlineglücksspiels ist eher Wunschdenken denn durchsetzbare Realität.
- Vor der Gesetzgebung steht die Sachverhaltsaufklärung. Notwendig sind empirische, wissenschaftlich eindeutige Gefährlichkeitsnachweise und keine hypothetischen Annahmen.
- Vermeidung eines schwerfälligen glücksspielrechtlichen „Bürokratiemonsters“. Beleihungsmodell ist effektiver und kostengünstiger (Refinanzierung) als die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

Ministerialrat Norbert Krewer, Saarburg-Kahren*

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

Aufsätze

Prof. Dr. Tilman Becker, Stuttgart*

Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung

Vom 26. bis 28.10.2016 hat die Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten in Rostock stattgefunden. Auf dieser Jahreskonferenz wurden auch Beschlüsse zu der Regulierung des Glücksspielmarktes gefasst. In dem vorliegenden Beitrag werden diese Beschlüsse vorgestellt und kommentiert. Es zeigt sich, dass diese Beschlüsse zwar in die richtige Richtung gehen, ein in sich schlüssiges Konzept zur Weiterentwicklung der Regulierung des Glücksspiels aber fehlt. Ein solches alle Glücksspielformen umfassendes konsistentes und systematisches Konzept zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung wird in diesem Beitrag zur Diskussion gestellt.

I. Hintergrund

Im Oktober 2015 hatte Peter Beuth, Innenminister von Hessen und ehemaliger Generalsekretär der CDU, fünf „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ vorgelegt. Die wichtigsten Punkte sind: Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen, eine Verlustgrenze statt der gegenwärtigen Einsatzgrenze von 1.000 Euro, die Schaffung einer bundesweiten zentralen Sperrdatei für Glücksspiele mit einem hohen Suchtgefährdungspotential, die Einrichtung einer Glücks-

spielkommission und die Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet sowie Besteuerung dieser Spiele.¹

Hessen ist nach dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 im Rahmen des ländereinheitlichen Verfahrens (§ 9a Abs. 2 Nr. 3) für die Vergabe der Sportwettkonzessionen zuständig und trat für eine Aufhebung der quantitativen Begrenzung und für qualitative Kriterien bei der Konzessionsvergabe für Sportwetten ein. Jeder Anbieter, der die ohnehin hohen glücksspielrechtlichen Voraussetzungen erfülle, solle eine Erlaubnis erhalten können. Niedersachsen war für eine zeitlich befristete Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung, Nordrhein-Westfalen für eine Anhebung der Anzahl der zu vergebenden Konzessionen von 20 auf 40 oder 45. Bayern wollte den 35 Bewerbern, die im Konzessionsverfahren die Mindestanforderungen erfüllt haben, vorläufig ihre Tätigkeit als Sportwettanbieter erlauben.² Die Ministerpräsidenten fanden auf ihrer Jahreskonferenz den fol-

* Prof. Dr. Tilman Becker ist seit ihrer Gründung 2004 Geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Vgl. Beuth, „Hessen macht konkrete Vorschläge für eine moderne Glücksspielregulierung“, Pressestelle Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 8.10.2015 und ausführlich Beuth, Beiträge zum Glücksspielwesen 1/2015, 5–9.

2 Vgl. ausführlich Köstler-Messaoudi, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2015, 8–9.

genden Kompromiss: „Die Begrenzung der Konzessionen für Sportwetten von 20 soll aufgehoben werden. Konzessionen sollen zukünftig anhand von qualitativen Mindeststandards vergeben werden.“³

Hessen hatte weiterhin vorgeschlagen, die Begrenzung der Einsätze im Internet auf 1.000 Euro pro Monat (und Anbieter) durch eine Begrenzung der Verluste in gleicher Höhe zu ersetzen. Der hessische Innenminister hält auch die Anforderungen an die Registrierung im Internet für zu hoch. Nach Aussagen von Studien und von den Landeslotteriegesellschaften, so das Hessische Innenministerium, würden die Abbruchquoten im Registrierungsprozess bei diesen Anforderungen zwischen 50 und 70 % liegen.⁴

Die Ministerpräsidenten einigten sich in diesen beiden Punkten auf einen umfangreichen Prüfauftrag an die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden. Diese werden gebeten, bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, über die Mitte 2017 zu berichten ist, zu prüfen, ob das Einsatzlimit durch ein Verlustlimit ersetzt werden kann. Auch soll eine Vereinfachung der Identifizierung und Authentifizierung der Spieler im Internet geprüft werden.

Der hessische Innenminister hatte weiterhin eine Rechtsgrundlage (im Glücksspielstaatsvertrag) zur Ermöglichung des Anschlusses der Spielhallen in Hessen (und anderen Bundesländern) an die bundesweite zentrale Sperrdatei gefordert.

Auch in diesen Punkt ergeht ein Prüfauftrag an die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden. Sie sollen die „Nutzung der bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen“ näher prüfen.

Die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden werden weiterhin gebeten näher zu prüfen und zu berichten: „wie der Vollzug gegenüber illegalen Online-Glücksspielangeboten (insbesondere illegalen Lotterieangeboten, Sportwettenangeboten, Online-Casinoangeboten) kurz- und mittelfristig nachhaltig verbessert werden kann und inwieweit perspektivisch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts zur weiteren Stärkung des Vollzugs in diesen Bereichen beitragen kann.“

Damit wird auch aus der Forderung des hessischen Innenministers nach der Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts ein Prüfauftrag.

In Bezug auf den hessischen Vorschlag, Casino- und Pokerspiele im Internet zuzulassen, werden die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden gebeten, die aktuelle tatsächliche Entwicklung im Bereich von Online-Casinoangeboten zu analysieren und unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zu prüfen, welche regulatorischen Maßnahmen dazu beitragen könnten, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages in diesem Bereich besser zu erreichen.

In dem vorliegenden Beitrag sollen unterschiedliche Regulierungsansätze diskutiert werden. Bei dieser Diskussion werden zum einen die Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der deutschen Gerichtsbarkeit berücksichtigt. Die Regulierungsmaßnahmen sollten geeignet sein, die angestrebten Ziele zu erreichen. Insbesondere sollten die Maßnahmen notwendig und angemessen sein. Neben diesen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zur Einschränkung der Grundrechte bzw. Grundfreiheiten müssen die europarechtlichen

Grundsätze der Nichtdiskriminierung und gegenseitigen Anerkennung berücksichtigt werden.

Weiterhin gilt es eine Situation herbeizuführen, in der die rechtlichen Vorgaben zumindest von einer kritischen Mehrheit der Anbieter eingehalten werden. Die ökonomischen Bedingungen auf dem Glücksspielmarkt sind zu berücksichtigen. Nicht zuletzt gilt es bei dieser Diskussion auch, die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags im Auge zu behalten. Die de jure-Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags zum Spieler- und Jugendschutz sind entsprechend dem Differenzierungsgebot bei den einzelnen Glücksspielangeboten auch de facto umzusetzen.⁵

Bei einer Neuordnung der Regulierung bei Online-Angeboten wäre insbesondere auch darauf zu achten, dass diese Regulierung in sich konsistent ist und nicht die Regulierungsansätze im stationären Bereich konterkariert. Die Anforderung an eine kohärente Regulierung des gesamten Glücksspielsektors ergibt sich aus den Forderungen des Europäischen Gerichtshofs.

Zwar sorgen die Verhältnismäßigkeitsprüfung und die europarechtliche Kohärenzforderung in gewissen Umfang für eine, auch aus wissenschaftlicher Sicht, „vernünftige“ Regelung. Bei einer aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vernünftigen Regelung sollte darüber hinaus der gesellschaftliche Nutzen durch die Erreichung angestrebter Ziele größer sein als die gesellschaftlichen Kosten. Hierbei wäre die Gesamtheit der Kosten zu berücksichtigen, also nicht nur die monetären Kosten für die Anbieter, Nachfrager und die staatlichen Behörden, insbesondere für den Vollzug (Kontrolle, Überwachung, Sanktionierung, Gerichtskosten etc.), sondern auch die nicht messbaren Kosten, d. h. jeder Nutzenverzicht der Gesellschaft. Zu diesen gehört zum Beispiel ein Verlust an Rechtsstaatlichkeit und Vertrauen.

In der folgenden Diskussion wird versucht, eine pragmatische Lösung für die bestehenden Probleme zu finden, gegeben die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und die rechtlichen, ökonomischen, institutionellen und soziokulturellen Rahmenbedingungen.

II. Regulierung von Lotterien

Bei den großen Lotterien besteht ein staatliches Monopol. Kleinere Lotterien müssen dem Gemeinwohl dienen. Diese Form der Regulierung hat eine lange Tradition und ist der Ausdruck einer gesellschaftlichen Wertediskurses. Die Regulierung von Glücksspielen ist immer auch von den jeweiligen Werthaltungen geprägt. Gerade im Glücksspielbereich spielen Werte und Interessen eine dominierende Rolle. Grundlegende Überzeugungen über die generelle Rolle des Staates in Abgrenzung zum privaten Handeln prallen in der Diskussion Liberalismus versus Kontrolle aufeinander.

In dem Folgenden soll eine differenzierte ökonomische Bewertung des staatlichen Monopols vorgenommen werden. Anschließend wird auf die sozio-kulturelle Begründung des Lotteriemonopols eingegangen werden. Abschließend wird

3 Selling und Haseloff informieren über Ergebnisse der MPK. Pressemitteilung der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern vom 28.10.2016.

4 Nach eigener Einschätzung dürfte die Abbruchquote eher im Bereich von 30 bis 50 % liegen.

5 Vgl. ausführlich zu den Problemen bei der Regulierung des Glücksspielmarktes Becker, ZfWG 2015, 410-419.

der gesetzgeberische Handlungsbedarf bei der Regulierung der Lotterien dargestellt.

1. Ökonomische Bewertung eines staatlichen Monopols

Ein staatliches Monopol besteht nur bei den großen Lotterien mit einem Hauptgewinn von mehr als zwei Millionen Euro oder mehr als zwei Ziehungen pro Woche bzw. einem planmäßigen Jackpot. Diese Lotterien dürfen nur von einem staatlichen Anbieter angeboten werden.

Ein staatliches Monopol ist aus ökonomischer Sicht eine bestimmte Organisationsform wirtschaftlicher Aktivitäten. Wenn ein privatwirtschaftliches Monopol mit dem vollkommenen Konkurrenzmarkt verglichen wird, wie in ökonomischen Einführungsvorlesungen, so fällt die Beurteilung dieser Organisationsform im Vergleich zu dem vollkommenen Markt, dem neoklassischen Idealbild, erst einmal negativ aus.

Ein Markt mit mehreren Anbietern sorgt dafür, dass die Anbieter in Konkurrenz zueinander stehen, die Preise und die Kosten sinken und dadurch Effizienzgewinne entstehen. Konkurrenz hat jedoch auch Nachteile. Der ökonomische Zwang zur Kostensenkung kann auf der anderen Seite auch zu einer Qualitätserosion führen, so die moderne ökonomische Theorie.

Ein Monopol zeichnet sich weiterhin durch eine vergleichsweise geringe Innovationsfreude aus. Es gibt kaum einen Anreiz zu Produktinnovationen. Auch hier fehlt der Druck der Konkurrenz. Eine geringe Innovationsfreude entspricht auf der anderen Seite genau wieder den Zielen, die mit der Glücksspielregulierung verfolgt werden.

Auch der Anreiz zu Werben und generell zur Kundenorientierung ist für einen Monopolisten im Vergleich zu einer Konkurrenzsituation vergleichsweise gering. Werbung dient immer auch dazu, Marktanteile von den Konkurrenten zu gewinnen. Ein Monopol hat definitionsgemäß keine Konkurrenz. Ein Monopolist hat daher eine Kundenorientierung nicht so nötig. Auch der Kundenservice fällt bei einem Monopolisten schlechter aus. Unzufriedene Kunden können nicht zu Konkurrenten abwandern.

Der moderne ökonomische Ansatz differenziert zwischen den sogenannten Such-, Erfahrungs- und Vertrauensgütern. Die oben dargelegte neoklassische Bewertung eines Monopols gilt nur bei den Suchgütern. Bei diesen Gütern, den Suchgütern, kennt der Verbraucher den Nutzen des Gutes bereits beim Kauf. Dies trifft jedoch für Glücksspielprodukte gerade nicht zu. Glücksspiel ist in weiten Teilen ein Erfahrungsgut, der Gewinn ist zum Zeitpunkt des Einsatzes ungewiss. Auch ist Glücksspiel in weiten Teilen ein Vertrauensgut. Der Spieler muss auf die versprochenen Gewinnchancen und die Auszahlung des Gewinns vertrauen.

Diese Besonderheiten machen ein Eingreifen des Staates in den Markt notwendig, so die moderne ökonomische Theorie. Eine Möglichkeit, die Probleme, die sich bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern ergeben, zu lösen, besteht in einem staatlichen Monopol. Unter bestimmten Bedingungen ist ein staatliches Monopol besser geeignet, eine gesellschaftlich effiziente Qualität anzubieten, als ein privater Anbieter. Es handelt sich bei einem staatlichen Monopol, bei einem privatwirtschaftlichen Monopol und bei einem Konkurrenzmarkt um unterschiedliche Organisationsformen wirtschaftlicher Aktivitäten. Jede dieser Organisati-

onsform hat im Vergleich bestimmte Vorzüge und Nachteile.

Der EuGH macht in der Entscheidung *Digibet und Albers* vom 12.6.2014 den Nachteil eines Wettbewerbs auf dem Glücksspielmarkt deutlich (Rn. 31): „Insoweit ist zunächst auf den besonderen Charakter des Bereichs der Glücksspiele hinzuweisen, wo im Gegensatz zur Einführung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs auf einem traditionellen Markt die Betreibung eines derartigen Wettbewerbs auf dem sehr spezifischen Markt für Glücksspiele, d. h. zwischen mehreren Veranstaltern, die die gleichen Glücksspiele betreiben dürfen, insofern nachteilige Folgen haben könnte, als diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver als das ihrer Wettbewerber zu machen, so dass für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben und die Gefahr der Spielsucht erhöht würden“. Eine Wettbewerbssituation mit den damit verbundenen ökonomischen Vorteilen, Produktinnovationen, geringeren Preisen, geringeren Kosten, mehr Werbung und Kundenorientierung wird für Glücksspiel gesellschaftlich gerade nicht gewünscht.

Der Markt mit Konkurrenz sorgt für Kosteneinsparungen. Ein Monopol, ob staatlich oder privat, wird in der Regel deutlich weniger wirtschaftlich effizient sein als ein Wettbewerbsmarkt. Auf der anderen Seite ist ein Monopol leichter zu regulieren, als ein Markt mit Anbietern, die in Konkurrenz zueinander stehen. Gesellschaftliche Vorstellungen über eine sinnvolle Regulierung lassen sich bei einem Monopol leichter umsetzen. Bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern ist ein staatliches Eingreifen, sei es durch gesetzliche Vorgaben bis hin zu einem staatlichen Monopol, zwingend notwendig, um das Marktergebnis zu verbessern.

Allerdings gibt es nicht ein einziges staatliches Lotteriemonopol, sondern sechzehn Monopole, die weitgehend identische Produkte anbieten. Es gibt sechzehn kostenintensive staatliche Durchführungsgesellschaften statt einer einzigen Gesellschaft. Die Koordination zwischen diesen staatlichen Monopolen ist oft ungenügend und gibt immer wieder Anlass zu Problemen. Auch kommt es immer wieder zu rechtlichen Auseinandersetzungen auf Grund der Wettbewerbsstellung dieser Landeslotteriegesellschaften. Ein einziges staatliches Monopol, wie es auch der Glücksspielstaatsvertrag 2012 in § 9a (2) Nummer 2 vorsieht, wäre vermutlich die bessere Lösung. Die Vorteile von „sechzehn Monopolen“ gegenüber einem einzigen Monopol sind aus gesamtgesellschaftlicher Sicht nicht ersichtlich.

2. Sozio-kulturelle Begründung des Monopols

Aus europarechtlicher Sicht lässt sich das staatliche Lotteriemonopol auch mit den soziokulturellen Präferenzen rechtfertigen.⁶ Haltern zählt fünf Aspekte der soziokulturellen Besonderheit des Lotteriespiels auf.⁷

Erstens habe die Regulierungsgenealogie zu einer gesellschaftlichen Legitimation geführt, die das Lotteriespiel aus dem Kreis der Glücksspiele heraustreten lasse und „imaginativ zu einer Art freiwilligen Steuer mit Spannungsbonus hat werden lassen“. Gemeinsam mit anderen Erwägungen sei die „Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemein-

6 Vgl. Haltern, Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes, 2016, 104 f.

7 Vgl. Haltern, ZfWG 2015, 419–424.

interesse liegender Tätigkeiten ein Teil der sachlichen Rechtfertigung“.

Zweitens habe sich das Lotteriespiel zu einer „Kristallisation gesellschaftlicher Integration“ entwickelt. Es sei zu einem Kulturgut geworden, um das herum sich „diverse Identitätsvorstellungen – von der politischen über die nationale bis zur kulturellen Identität – gebildet haben.“

Drittens sei das Lotteriespiel, wiederum im Gegensatz zu anderen Formen des Glücksspiels, „in unhinterfragt geltende Lebenswelten des Alltags integriert“ und schaffe „Vertrauen, gesellschaftliche Integration, soziale Kohäsion sowie eine spezifische Form der egalitären Inklusion“.

Viertens sei die Lotterieregulierung der Ausdruck einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den „Werten der methodischen Lebensführung, der Spar- und Genügsamkeit, der Entsagung, dem Fleiß, der Selbstdisziplin und dem leistungsorientierten Streben sowie der Besonnen- und Nüchternheit“. Bürgerliche Tugenden wie Fleiß, Disziplin und Sparsamkeit prägen noch heute die öffentliche Meinung zu Glücksspielen und damit die Legitimationskraft marktbeschränkender staatlicher Regulierung, die ein Ausdruck der gesellschaftlichen Ambivalenz gegenüber rein materialistischen Zielen ist.

Fünftens erfülle das Lotteriespiel eine „soziale Ventilfunktion, über die sich gesellschaftsstrukturell induzierte Frustrations- und Spannungszustände entladen“. Lotto bietet eine Hoffnung, schnell zu viel Geld zu kommen und dient damit der Kriminalprävention.

Die gemeinnützige Verwendung der Spieleinsätze entspricht der soziokulturellen Besonderheit von Lotterien seit Jahrhunderten. Dies wird durch die gemeinnützig anerkannten Organisationen, die die Lotterien veranstalten, sichergestellt.

3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei Lotterien

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 wurde das Differenzierungsgebot eingeführt. Es sind damit ausdrücklich differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen. Es gilt, diesen Ansatz weiter zu entwickeln, um zu einer konsistenteren Regulierung der Glücksspiele zu kommen.

Der Glücksspielstaatsvertrag stellt in Bezug auf den Jugend und Spielerschutz dieselben Anforderungen an ein Online-Angebot von Lotterien wie an ein Online-Angebot von Sportwetten (§ 4(5) GlüStV 2012). Es wird ein Ausschluss gesperrter Spieler gefordert, für alle Online-Angebote.

Ein Anschluss von Lotterien mit einem geringen Gefährdungspotential an eine Sperrdatei ist nicht verhältnismäßig. Hier wäre deutlicher zwischen den einzelnen Glücksspielformen zu differenzieren, wie auch bei den Vorgaben für zulässige Werbung.

Die gewerblichen Spielvermittler, durch die ein Lottospieler vor allem im Internet an den staatlichen Lotterien teilnehmen kann, sind ein Unikum für Deutschland und ein Ergebnis des Föderalismus. In anderen vergleichbaren europäischen Ländern gibt es entweder ein staatliches Monopol oder einen einzigen Anbieter, der mit dem Angebot vom Staat betraut wird. Solange es die Landeslotteriegese-

schaften gibt, dürfte es auch gewerbliche Spielvermittler geben.

Seit dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 haben sich neben den gewerblichen Spielvermittlern zunehmend schwarze Anbieter von Lotterien etabliert. Diese Anbieter von Zweitlotterien umgehen Steuern und Abgaben in Höhe von fast 200 Millionen Euro jährlich.⁸

Die schwarzen Anbieter haben ein Modell gefunden, um dem Gemeinwohl zu schaden. Strafrechtlich scheint es nicht möglich, diese Anbieter zu belangen.⁹ Dabei wird, wie oft, auf das Argument der „fehlenden Kohärenz der gegenwärtigen Regulierungssituation im Allgemeinen und des staatlichen Lotteriemonopols im Besonderen“ abgestellt.¹⁰ Die unterstellte fehlende Kohärenz des staatlichen Lotteriemonopols wird nicht weiter begründet. Der Begriff der Kohärenz hat sich mittlerweile zu einem „Kampfbegriff“ der Gegner des Glücksspielstaatsvertrags entwickelt. Den Betreibern einer Zweitlotterie sei, so eine rechtliche Auffassung, das Fehlen einer deutschen Genehmigung nicht in strafbegründender Weise entgegenzuhalten.¹¹ Wenn man sich dieser Rechtsmeinung anschließen sollte, ergibt sich zwingend die politische Notwendigkeit von Anpassungen in den strafrechtlichen Regelungen.

Es ist dem Verfasser nicht bekannt, ob die Veranstalter von Zweitlotterien in Deutschland Steuern bezahlen. Das Rennwett- und Lotteriegeseht sieht für im Inland veranstaltete Lotterien eine Steuer von 16 2/3 Prozent und auf ausländische Lotterien eine Steuer von 25 Prozent vor. Wenn diese Steuern nicht abgeführt werden, würde die Umsatzsteuer anfallen. Anbieter von Zweitlotterien führen keine Abgaben für gemeinnützige Zwecke ab. Eine steuerliche Überprüfung dieser Anbieter und gegebenenfalls steuerrechtliche Anpassungen wären dringend erforderlich.

Die steuer- und strafrechtliche Behandlung von schwarzen Lotterien wären umgehend zu überprüfen, um dieses Geschäftsmodell, welches Mittel des Gemeinwohls privatisiert, erfolgreich zu untersagen. Diese illegalen Anbieter stellen eine direkte Konkurrenz dar und untergraben das Angebot von an dem Gemeinwohl orientierten Lotterien in zweifacher Hinsicht, sowohl ökonomisch als auch ethisch. Dem Gemeinwohl und generell den Staatshaushalten gehen Einnahmen verloren. Die soziale Wertigkeit von Gemeinwohlzielen wird untergraben.

Die Einnahmen aus diesen schwarzen Lotterien bestehen aus der Privatisierung von Einnahmen, die dem Gemeinwohl dienen sollten. Das Gemeinwohl wird ersetzt durch das private Gewinnstreben. Eine Hinterziehung von Steuern und Abgaben in dieser Höhe dürfte nicht nur als Ordnungswidrigkeit geahndet, sondern sollte strafrechtlich belangt werden und es sollte darüber hinaus der Einzug aller unrechtmäßig gewonnenen Beträge vorgesehen werden.

In Bezug auf die anderen erlaubnisfähigen Lotterien sind ebenfalls kleinere Änderungen in der Regulierung angebracht. Hier wäre, entsprechend dem geringem oder nicht vorhandenem Suchtgefährdungspotential dieser Angebote, zwischen diesen Glücksspielformen und den Glücksspiel-

⁸ Der Bruttospielertag der Zweitlotterien wird von der Glücksspielaufsicht auf 200 Millionen Euro geschätzt. Vgl. Jahresreport 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2015.

⁹ Vgl. Kudlich/Berberich, ZfWG 2016, 7–13.

¹⁰ Vgl. als Beispiel Kudlich/Berberich, ZfWG 2016, 7–13.

¹¹ Vgl. Kudlich/Berberich, ZfWG 2016, 7–13.

formen mit einem signifikanten Suchtgefährdungspotential, wie Sportwetten, in Bezug auf die Anforderungen an den Jugend- und Spielerschutz zu differenzieren.

III. Regulierung des Sportwettmarktes

Mit der Aufhebung der quantitativen Begrenzung der Anzahl der Sportwettkonzessionen machten die Ministerpräsidenten Gebrauch von § 4a Abs. 3 GlüStV 2012. Dort ist vorgesehen, dass die Anzahl der zu vergebenden Konzessionen durch einen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz erhöht oder gesenkt werden kann, um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags besser zu gewährleisten.

Aus ökonomischer Sicht hat eine Begrenzung der Anzahl der Anbieter in der Regel nichts mit einer Begrenzung des Angebots zu tun. Einen extremen Wettbewerb (Preiswettbewerb) kann es bereits bei zwei Konzessionen geben. Eine Begrenzung der Anzahl ist immer willkürlich und führt daher nur zu rechtlichen Auseinandersetzungen. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass die Ministerpräsidenten beschlossen haben, die quantitative Begrenzung der Anzahl der Konzessionen zu streichen.

Ursprünglich war im Glücksspielstaatsvertrag eine Experimentierphase (Konzessionsmodell bei Sportwetten) für sieben Jahre vorgesehen. Diese soll bis 30. Juni 2021, verlängert werden, so sieht es der Entwurf des 2. Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 28.10.2016 vor. Wenn die Ministerpräsidenten mit dem Ende des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2021 einer Fortgeltung des Staatsvertrags zustimmen, verlängert sich die Frist bis zum 30.6.2024.¹²

Der Glücksspielstaatsvertrag kann vom Land Hessen zum 31.12.2019 außerordentlich gekündigt werden, wenn die Verhandlungen über die Themen Internetglücksspiel und Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit einer Zustimmung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages bis zum 30.6.2019 abgeschlossen sind.

Die Zuständigkeit für die Erteilung der Sportwettkonzessionen nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 wird in dem Entwurf dem Land Hessen entzogen. Ein bisher nicht genanntes Bundesland soll hierfür zuständig werden. Auch ist Hessen nach dem Entwurf nicht mehr die Heimat für die Geschäftsstelle des Glücksspielkollegiums. Weiterhin soll die Sperrdatei, die nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 zentral von der zuständigen Behörde des Landes Hessen geführt wird, nach dem Entwurf von einem nicht-Genannten Bundesland geführt werden.

1. Alleingang Hessens?

Vor dem Beitritt zum Glücksspielstaatsvertrag 2012 galt in Schleswig-Holstein vom 1.1.2012 bis 7.2.2013 das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels. Auf seiner Grundlage erteilte das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Genehmigungen für Lotterien, Sportwetten und Online-Casinospiele, welche auch nach der Aufhebung des Glücksspielgesetzes fortgelten. Diese Genehmigungen für das Angebot von Online-Sportwetten und Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein gelten für sechs Jahr bis 2018. Es bleibt abzuwarten, ob Hessen nun nach Schleswig-Holstein das zweite Bundesland wird, welches eine eigene Regulierung der Sportwetten durchsetzt. Weiterhin bleibt abzuwarten, ob mit der Genehmigung von Sportwettangebo-

ten in Hessen auch implizit das illegale Online-Casinoangebot geduldet wird.

In der Rechtssache Digibert und Albers hatte der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesgerichtshofs die Kohärenz der Regulierung von Sportwetten nach dem Alleingang von Schleswig-Holstein zu prüfen. Eine Einschränkung der in § 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geforderten Dienstleistungsfreiheit hat bei der Regulierung des Glücksspielmarktes in kohärenter Weise zu erfolgen, so der Europäische Gerichtshof bereits in den Rechtssachen Carmen Media Group und Markus Stoß. Der EuGH kam in der Rechtssache Digibert und Albers zu dem folgenden Ergebnis: „Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer der Mehrheit der Gliedstaaten eines föderal strukturierten Mitgliedstaats gemeinsamen Regelung, die die Veranstaltung und die Vermittlung von Glücksspielen im Internet grundsätzlich verbietet, während ein einzelner Gliedstaat für einen begrenzten Zeitraum neben den restriktiven Rechtsvorschriften der übrigen Gliedstaaten bestehende weniger strenge Rechtsvorschriften beibehalten hat, dann nicht entgegensteht, wenn diese gemeinsame Regelung den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügt, was das vorliegende Gericht zu prüfen hat.“

Der Alleingang Schleswig-Holsteins hat dazu geführt, dass der Unterschied zwischen einem legalen und einem illegalen Angebot aufgeweicht wurde. Ein Alleingang Hessens würde weiter dazu beitragen, diesen Unterschied zu verwischen, mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen für das Rechtsbewusstsein in unserer Gesellschaft und für die gerichtliche Durchsetzung. Eine kohärente Regulierung sieht anders aus.

Es wäre sinnvoll, dass bei einem Ausscheren Hessens der Bund die Regulierung des Glücksspielsektors an sich nimmt, um größeren Schaden abzuwenden.

2. Jugend- und Spielerschutz

Für das Sportwettangebot im Internet soll, so sieht es bereits der Glücksspielstaatsvertrag 2012 vor, derselbe Jugend- und Spielerschutz gelten wie für andere Angebot im Internet, wie zum Beispiel das Lotteriebericht. Dies bedeutet die Einführung einer Sperrdatei, die Entwicklung und Umsetzung von Sozialkonzepten, die Schulung der Mitarbeiter, Einstellung eines Präventionsbeauftragten, Einsatz- bzw. Verlustlimits, Möglichkeit der Selbstlimitierung durch den Spieler, Pflicht zur Identitätsüberprüfung und Authentifizierung etc. Die Sozialkonzepte für das Internetangebot sollen, so sieht es § 4 (5) Nr. 4 vor, wissenschaftlich evaluiert werden. Dies sollte auch für das stationäre Angebot von Sportwetten und dem Automatenangebot gelten. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Die Anforderungen an ein Sozialkonzept wären genauer zu formulieren. Spieler, die Anzeichen für ein problematisches Spielverhalten zeigen (drastische Erhöhung der Einsätze nach Verlusten, häufige Erhöhung bzw. Änderung der Limits etc.) sollten von den Anbietern über ihr Spielverhalten bzw. dessen Änderungen informiert werden. Generell ist es gerade bei einem Online-Angebot sehr gut möglich, den

¹² Vgl. Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags. Entwurf vom 28.10.2016 der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt.

Spieler über das eigene Spielverhalten zu informieren. Die differenzierte Ausgestaltung der Maßnahmen des Jugend- und Spielerschutzes entsprechend den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags für das Angebot von Sportwetten und deren Weiterentwicklung wäre die Aufgabe einer länderübergreifenden Einrichtung, d. h. einer Glücksspielkommission.

Gerade bei Anbietern von Sportwetten wäre auch eine Weiterentwicklung des Jugend- und Spielerschutzes denkbar. Notwendige Voraussetzung für eine solche Weiterentwicklung wäre eine wissenschaftliche Evaluierung der Sozialkonzepte der Anbieter und deren Umsetzung durch die Anbieter. Was für die Soziallotterien gesetzlich vorgeschrieben ist, muss erst recht für das gefährlichere Sportwettangebot gelten.

Hessen hatte vorgeschlagen, die Begrenzung der Einsätze im Internet auf 1000 Euro pro Monat (und Anbieter) durch eine Begrenzung der Verluste in gleicher Höhe zu ersetzen. Der hessische Innenminister hält auch die Anforderungen an die Registrierung im Internet für zu hoch.

Hier wäre zu prüfen, wie ein Verlustlimit umgesetzt werden könnte. Zu bedenken wäre, dass bei einem Einsatz der Verlust noch nicht feststeht. Ein Beispiel: ein Spieler hat bereits 900 Euro in dem Monat verloren. Er setzt 1000 Euro. Er kann dabei entweder, nehmen wir an, 200 Euro gewinnen oder 700 Euro verlieren. Damit wäre das Verlustlimit gegebenenfalls überschritten und nicht zulässig. Darf eine solche Wette nicht mehr angenommen werden? Ein Einsatzlimit dürfte wesentlich einfacher umzusetzen sein, als ein Verlustlimit.

Andererseits bedeutet ein Einsatzlimit von 1000 Euro bei dem Online-Angebot ein ganz unterschiedliches Verlustlimit, entsprechend der jeweiligen Auszahlungsquote. Bei Lotto würde dies einem Verlustlimit von 500 Euro entsprechen. Bei Sportwetten hingegen würde ein Einsatzlimit von 1000 Euro ein Verlustlimit von etwa 100 Euro oder weniger bedeuten.

Nach § 7 Absatz 1 Nr. 4 GlüStV 2012 haben die Anbieter von Glücksspielen die Auszahlungsquote anzugeben. Diese wird bei den Lotterien angegeben und lässt sich bei den Sportwetten leicht berechnen, nicht jedoch bei dem Automaten spiel im Internet, in Spielhallen und Gaststätten. Hier besteht ein Vollzugsdefizit.

Eine Differenzierung des Einsatzlimits unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Auszahlungsquoten und unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Suchtgefährdungspotentials wäre sicherlich systematisch.

Bei der Identifizierung und Authentifizierung beim Online-Angebot wurden in den vergangenen Jahren Erfahrungen mit den Vorgaben der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gewonnen. Diese gilt es auszuwerten. Bei der Identifizierung und Authentifizierung wird mittlerweile das Schufa Q-bit Verfahren von der Glücksspielaufsicht akzeptiert. Dies gilt auch für andere Verfahren, wie die Ein-Cent-Überweisung auf ein Bankkonto mit der Angabe einer PIN. Hier ist ein Nachbesserungsbedarf erst einmal nicht ersichtlich.

Es besteht jedoch Klärungsbedarf bei den zulässigen Zahlungsmitteln. Die Bindung an ein Bankkonto hätte hier erhebliche Vorteile. Anonyme Zahlungsmittel sollten nicht zulässig sein. Weiterhin sollte explizit sichergestellt werden, dass ein Spieler nur ein einziges Spielerkonto bei

einem Anbieter einrichten kann. Ungeklärt ist jedoch noch, welche Identifizierungs- und Authentifizierungsverfahren bei dem stationären Automaten spiel in Spielhallen zulässig sind.

Bei Sportwetten ist eine Regulierung der angebotenen Spielformen notwendig. Wetten auf Ereignisse, die von einer Person manipuliert werden können (nächste rote Karte beim Fußball, Wetten auf Tennisspiele) sollten weitgehend untersagt werden. Bei den Spielformen, wie Tennis, wo das Ergebnis immer von einer Person abhängt, aber auch bei Fußballspielen wären nur Wetten auf Profiligen zuzulassen. Die Anforderungen bei Tennis wären deutlich höher zu setzen, als bei Fußball. Bei der Regulierung der Wettangebote wäre dem Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätspotential Rechnung zu tragen. Es wäre eine der Aufgaben einer Glücksspielkommission, im Dialog mit Experten festzulegen, welche Wetten jeweils zulässig sind. Eine risikobasierte Regulierung ist hier anzustreben.

Es ergibt sich zusammenfassend, dass die Sportwettanbieter zumindest denselben Jugend- und Spielerschutzstandard zu erfüllen haben, wie die Lottereanbieter im Internet nach dem Glücksspielstaatsvertrag.

Ganz vorrangig wäre von der Glücksspielaufsicht darauf zu achten, dass nicht auch gleichzeitig illegale Online-Casinospiele angeboten werden. Mit der Duldung von illegalen Online-Casinoangeboten wird die gesamte derzeitige Regulierung in Frage gestellt.

Zur Wahrung der Integrität des Sports wäre ein risikobasierter Ansatz bei dem Angebot von Sportwetten (Manipulationsmöglichkeiten durch Sportler bei Tennis größer als bei Fußballspielen) durchzusetzen. Die angebotenen Wetten müssten von einer Glücksspielkommission überwacht werden.

Weiterhin wäre zu berücksichtigen, dass es bereits etwa 5.000 Sportwettgeschäfte in Deutschland geben dürfte. Dies sind etwa halb so viele Geschäfte, wie es Spielhallen gibt. Bei den Sportwettgeschäften könnte eine ähnliche Entwicklung stattfinden, wie bei den Spielhallen. Die Anzahl dieser Einrichtungen könnte deutlich zunehmen und das Bild der Innenstädte prägen. Um einer solchen Entwicklung sachgerecht von vornherein zu begegnen, wären die baurechtlichen Mittel von den Kommunen auszuschöpfen bzw. bei Bedarf baurechtliche Anpassungen vorzunehmen.

IV. Regulierung von Online-Casinospielen

Auf dem Sportwettmarkt herrscht ein Preiswettbewerb. Dies äußert sich auch in den vergleichsweise geringen Gewinnmargen bei Sportwetten. Bei einer Ausschüttungsquote von etwa 90 Prozent (oder mehr) im Online-Angebot und einer Steuer von fünf Prozent bleiben für die Kostendeckung und den Gewinn zusammen nur fünf Prozent vom Einsatz der Spieler übrig; eine vergleichsweise sehr geringe Marge. Der Anbieter mit der besseren Quote und/oder den attraktiveren Boni zieht die Spieler an, begünstigt von Vergleichsportalen im Internet. Es besteht ein sehr harter Wettbewerb zwischen den Anbietern, nämlich ein Preiswettbewerb. Gewinne können hier daher nicht realisiert werden.

Im stationären Angebot gibt es neben dem Preiswettbewerb auch einen Standortwettbewerb. Hier ist die Marge für den Anbieter daher deutlich höher, da bei den Sportwettgeschäften die Konkurrenz nicht so groß ist wie im Internet.

Dies gilt generell für alle stationären Angebote im Vergleich zu entsprechenden Angeboten im Internet.

Alle wesentlichen Anbieter von Sportwetten im Internet bieten auch die nicht-erlaubnisfähigen Online-Casinospiele an. Aus dem Geschäftsbericht 2014 von bwin.party geht hervor, dass die Einnahmen aus dem Bereich Online-Casinospiele und Poker deutlich höher sind als die Einnahmen aus Sportwetten. Der Anbieter bet-at-home weist für 2015 Umsätze im Bereich Sportwetten von 615 Millionen Euro aus und im Bereich Casinospiele und Poker Umsätze von 1,796 Milliarden Euro. Der Geschäftsbericht des Anbieters mybet weist für das Jahr 2014 bei Sportwetten einen Verlust aus, der jedoch durch den Gewinn bei Casinospielen und Poker mehr als ausgeglichen wird. Es erscheint daher wenig glaubwürdig, wenn von der Seite der Sportwettanbieter zugesichert wird, dass sie bereit seien, auf das Angebot von Casinospielen bei einer Konzessionserteilung für Sportwetten zu verzichten.

Um den hohen (Gefängnis-)Strafen bei Steuervergehen zu begegnen, zahlen die Anbieter von Sportwetten ohne Konzession trotzdem die Steuer nach dem Rennwett- und Lotteriesgesetz in der Höhe von fünf Prozent auf den Einsatz. Bei einer, derzeit sehr unwahrscheinlichen, Verurteilung wegen der glücksspielrechtlichen Vergehen droht hingegen nur eine Ordnungswidrigkeit mit einer vergleichsweise geringen Geldstrafe. Es lohnt sich für die Anbieter von Sportwetten zwar, die Steuergesetze einzuhalten, aber offenkundig lohnt es sich nicht, die glücksspielrechtlichen Vorgaben einzuhalten.¹³ Die Durchsetzung und der Vollzug der glücksspielrechtlichen Vorgaben ist im Vergleich zu steuerrechtlichen Vorgaben wenig wirkungsvoll. Um gegen illegale Anbieter vorzugehen, bietet das Steuerrecht eine bessere Grundlage als das Glücksspielrecht.

Online-Casinospiele umfassen das Online-Automatenspiel und Poker. Zuerst wird in dem Folgenden auf das Online-Automatenspiel eingegangen. Dann werden mögliche Regulierungsansätze für Poker diskutiert.

Die Online-Spielautomaten entsprechen den Geldspiel- bzw. Glücksspielgeräten in dem stationären Angebot. Glücksspielgeräte sind den wenigen Spielbanken vorbehalten. Geldspielgeräte sind in Spielhallen und Gaststätten zu finden. Die Spielverordnung reguliert die technischen Merkmale dieser stationären Geldspielgeräte, das Design. Wir könnten auch von A- und B-Automaten sprechen. Bei den A-Automaten (Glücksspielautomaten in Spielbanken) gibt es keine Einsatz- und Verlustbegrenzungen. Diese Automaten sind nur an bestimmten Aufstellungsorten zugelassen. Bei den B-Automaten (Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten) hingegen gibt es genau festgelegte Einsatz- und Verlustbegrenzungen, um den Spieler zu schützen. Auch andere Merkmale (Spielformen, Spielgeschwindigkeit, Spielpausen etc.) dieser B-Automaten sind reguliert. Bis zur neuen Spielverordnung von 2006 war auch die Auszahlungsquote gesetzlich vorgegeben.

Da die Anbieter europaweit bzw. weltweit agieren, ist ein Verzicht auf Online-Casinospiele mit Kosten bzw. einem Aufwand verbunden. Dieser Aufwand hängt davon ab, welche Bedeutung der deutsche Markt für den jeweiligen Anbieter hat. Deutschland ist ein bedeutender Markt für Sportwetten. Je wichtiger der stationäre Bereich für einen Anbieter von Sportwetten ist, umso eher kann daher auf das Angebot von Online-Geldspielgeräten verzichtet werden.

Bei einer funktionierenden Regulierung, d. h. einer erfolgreichen Umsetzung des Verbots von Online-Geldspielgeräten, wäre zu erwarten, dass sich zumindest einige Anbieter auf das Online-Sportwettangebot beschränken und die rechtlichen Vorgaben des Verbots von illegalen Glücksspielen einhalten würden. Bei einer Durchsetzung des bestehenden Verbots von Online-Geldspielgeräten könnte sich schnell ein Markt mit Anbietern entwickeln, die sich an die bestehenden Regelungen halten.

Eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten wird jedoch von dem hessischen Innenminister Beuth empfohlen. Dieser Vorschlag wird mit dem bestehenden Vollzugsdefizit begründet: „Der prohibitive Regulierungsansatz ist auch im Online-Glücksspiel gescheitert.“ Jugend- und Spielerschutz lassen sich seiner Ansicht nach nur durch ein legales Angebot von Online-Glücksspielen erreichen: „[...] zur Bekämpfung des inzwischen größten Schwarzmarktes in Deutschland sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sollte demnach eine Regulierung des Marktsegments erfolgen.“

Wenn, wie von Minister Beuth, davon ausgegangen wird, dass der Vollzug des Verbots von Online-Geldspielgeräten nicht umgesetzt werden kann, dann wäre die Zulassung nur auf den ersten Blick eine denkbare Alternative.

In dem Folgenden wird untersucht, welche Konsequenzen eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten hätte. Es zeigt sich, dass eine Zulassung nur dann zu erwägen ist, wenn die hierfür notwendigen Strukturen in der Form einer Glücksspielkommission vorhanden sind. Die gegenwärtigen Strukturen der Glücksspielaufsicht sind bereits mit der Zulassung von Sportwetten überfordert. Gerade wegen der derzeitigen Vollzugsprobleme sollte daher derzeit auf eine Zulassung von Online-Casinospielen verzichtet werden.

Weiterhin wäre zu berücksichtigen, dass der Bund in der Spielverordnung die technischen Vorgaben für das Automatenspiel festlegt. Wenn das Online-Automatenspiel zugelassen werden soll, ist eine konsistente Regulierung der technischen Eigenschaften der Automaten Online und im stationären Angebot innerhalb eines einheitlichen gesetzlichen Rahmens notwendig. Dies legt eine Glücksspielkommission auf Bundesebene nahe. Eine konsistente Regulierung des Automatenspiels ohne ein einheitliche Kontroll- und Überwachungseinrichtung dürfte kaum möglich sein.

Derzeit wird in den technischen Merkmalen, die die Spieleigenschaften bestimmen, zwischen Glücksspielgeräten in Spielbanken und Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten differenziert. Daher stellt sich die erste Frage: Welche technischen Vorgaben sollten für die Online-Geldspielgeräte gelten? Es würde dem Regulierungsprinzip für die Spielbanken widersprechen, wenn technisch und auch sonst identische Geldspielgeräte online und in einer Spielbank zu finden sind. Es würde dem Regulierungsprinzip des Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten widersprechen, wenn hier ausgedehnte Sperrzeiten, das Verbot der Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln gelten würden, bei dem Internetangebot identischer Spiele jedoch nicht.

Wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen werden sollen, wäre auf eine Kohärenz der Regulierung beim Automaten-

13 Vgl. Becker, Ökonomie der Regulierung am Beispiel des Glücksspielmarktes. In: I. Jung und M. Ruttig: *Liber Amicorum für Manfred Hecker*. Carl Heymanns Verlag, 2016.

spiel zu achten. Die technischen Eigenschaften dieser Geldspielgeräte wären zu regulieren und zu kontrollieren. Die strukturellen Spielmerkmale wären gesetzlich zu regeln. Der Zufallsgenerator wäre von einer unabhängigen Stelle zu überprüfen. Betrug und Manipulation sollten verhindert werden. Auch sollte der Anbieter den Spieler über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten informieren. Die anderen Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrags müssten auch hier gelten. Bei einer Zulassung von Online-Geldspielgeräten würde eine Reihe von zusätzlichen Aufgaben auf den Vollzug zukommen.

Es wäre europarechtlich sehr bedenklich, wenn die Zulässigkeit des Online-Angebots eine Niederlassung als Spielbank in dem betreffenden Land voraussetzen würde. Dies könnte als Diskriminierung gewertet werden und würde sicherlich, wenn überhaupt, nur mit erheblichem politischem Druck auf die Europäische Kommission von dieser akzeptiert werden.

Es besteht ein Trennungsgebot zwischen Sportwettgeschäften und Spielhallen. Wenn dieses Trennungsgebot für das Internetangebot aufgegeben würde, so ist es auch im stationären Bereich nicht mehr aufrecht zu halten mit den damit verbundenen negativen Konsequenzen für die Suchtprävention.

Letztendlich würde die Zulassung von Online-Geldspielgeräten einen erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Überwachung, Kontrolle und den Vollzug bedeuten. In der derzeitigen Situation ist nicht ersichtlich, warum die Regulierung und der Vollzug in einer solchen Situation besser funktionieren sollten. Daher lässt sich die Zulassung auch nicht mit dem mangelhaften Vollzug begründen. Allerdings würde sich die Bewertung dann ändern, wenn eine Glücksspielkommission etabliert werden würde, die diese Aufgaben übernimmt.

Nach Ansicht des Verfassers ist bereits bei der Einführung eines Konzessionssystems bei Sportwetten in Deutschland versäumt worden, eine Glücksspielkommission zu etablieren. Die derzeitige Organisation und Ausstattung der Glücksspielaufsicht ist bereits äußerst ungeeignet für die Einführung eines Konzessionssystems bei Sportwetten. Dies hat sich auch in der Praxis gezeigt. Diese Situation würde sich weiter verschlechtern, wenn Online-Geldspielgeräte zugelassen würden, ohne die dafür notwendigen institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

Eine Umsetzung der Mindestabstandsregel und ein Verbot der Mehrfachkonzessionen, wie es der Glücksspielstaatsvertrag für die Zeit ab Mitte 2017 vorsieht, und ein gleichzeitige Zulassung von Online-Geldspielgeräten wären ein offensichtlicher Widerspruch. Dasselbe gilt für das Trennungsgebot. Eine solche Regulierung wäre ohne Frage nicht systematisch und kaum zu rechtfertigen. Zweifellos würde diese Regulierung dem europarechtlichen Kohärenzgebot widersprechen.

Nach Auffassung des Autors ist es zuerst notwendig, sich Gedanken über die möglichen Regulierungsvorgaben zu machen, bevor Online-Casinospiele zugelassen werden. Wie sollen die technischen Vorgaben aussehen? Wie ordnet sich die Regulierung des Online-Automatenspiels in die Regulierungen des stationären Automatenspiels ein? Mit dem Online-Automatenspiel wird ein Automatenspiel mit leichtem Zugriff angeboten. Wie kann eine kohärente und

den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienende Regulierung aussehen?

Eine denkbare Lösungsmöglichkeit wäre die Unterscheidung von A-, B- und C-Automaten. Doch die Zulassung, Kontrolle und Überwachung dieser Automaten würde die bestehenden Aufsichtsbehörden überfordern.

Als Fazit ergibt sich, dass eine Zulassung von Online-Geldspielgeräten erst nach der Etablierung einer funktionierenden Glücksspielkommission erwogen werden sollte.

Bei dem Online-Poker-Markt handelt es sich sowohl in Bezug auf die Anbieter als auch in Bezug auf die Nachfrager um einen von den anderen Online-Glücksspielen weitgehend getrennten Markt. Zwar bieten viele Sportwettanbieter auch Poker an, greifen hier aber in der Regel auf die spezialisierten Pokeranbieter zurück. Ein Verbot von Online-Poker dürfte sehr viel leichter durchzusetzen sein als ein Verbot der anderen Online-Casinospiele.

Das Angebot eines Online-Anbieters von Poker gewinnt an Attraktivität mit dem Umfang der Spielerbasis. Die vorliegenden Beispiele zeigen, dass die Pokeranbieter nicht bereit sind, ihr Angebot speziell auf ein einziges Land, wie Frankreich, oder gar ein Bundesland, wie Schleswig-Holstein, auszurichten.

Online-Poker wird von fast allen Anbietern mit freier Tischwahl angeboten. Daher sind Absprachen zwischen Spielern sehr leicht möglich. Solange Spieler die Möglichkeit haben, sich abzusprechen und gemeinsam gegen die anderen Spieler am Tisch zu spielen, sollte eine Zulassung von Online-Poker nicht weiter erwogen werden. Dies gebieten vor allem die Ziele der Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention.

Der hessische Innenminister regt an, für Online-Casinospiele (ob illegal oder legal) einen Steuertatbestand zu schaffen. Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen. Auch das Angebot von illegalen Glücksspielen sollte besteuert werden. „Das Steuerrecht hat Zähne, das Glücksspielrecht ist zahnlos“.

V. Regulierung des Automatenspiels

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht für die Zeit ab Mitte 2017 vor, dass ein Mindestabstand zwischen Spielhallen einzuhalten ist und untersagt Mehrfachkonzessionen.

Hintergrund dieser Regelungen ist, dass es zu einer vermehrten Ansiedlung von Spielhallen vor allem im Zentrum von Städten, dem Kerngebiet, gekommen ist. Hierfür sind die baurechtlichen Vorgaben verantwortlich, die Spielhallen und andere Vergnügungstätten in Kerngebieten prinzipiell zulassen. Die meisten Kommunen haben versäumt, nicht zuletzt wegen des erheblichen Aufwands, die Ansiedlung von Spielhallen zu steuern. Eine solche nicht gewünschte Entwicklung wie bei den Spielhallen könnte sich bei Sportwettgeschäften wiederholen.

Die Änderungen des Baurechts zum 20.9.2013 haben es jedoch für die Kommunen vereinfacht, die Ansiedlung von Vergnügungstätten zu steuern.

Der Gesetzgeber macht keinen Unterschied in den technischen Anforderungen an die Automaten in Spielhallen und Gaststätten. Während der Jugend- und Spielerschutz durch Identifizierung und Eingangskontrollen relativ gut in Spielhallen umgesetzt werden könnte, erscheint dies für das Automatenspiel in Gaststätten und Imbissen kaum möglich. Auch eine Freischaltung der Automaten in Gast-

stätten durch den Betreiber ändert nichts daran, dass eine Einbeziehung dieses Spiels in ein Sperrsystem, ohne die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte, kaum möglich sein dürfte.

Zwischen den Kunden in Spielbanken, die das Automaten-spiel spielen, und den Kunden in Spielhallen und Gaststätten gibt es eine Überlappung. Ein kleiner, aber nicht unerheblicher Teil der Automatenspieler in einer Spielhalle nimmt auch an dem Automaten-spiel in einer Spielbank teil. Ein größerer Teil spielt auch in Gaststätten. Wenn der Zugang zum Automaten-spiel in Spielhallen erschwert wird, werden Spieler auf das Automaten-spiel in Gaststätten und auch Spielbanken ausweichen. Angesichts der vorgesehenen Schließung von Spielhallen ist mit einer Hochkonjunktur des Automaten-spiels insbesondere in Gaststätten zu rechnen. In der derzeitigen Situation würde dies den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags entgegenwirken.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, den besonderen Problemen des Automaten-spiels in Gaststätten gerecht zu werden. Diese reichen von einem generellen Verbot dieser Aufstellung über engere gesetzliche Vorgaben für die technischen Merkmale dieser Automaten bis hin zu einer personengebundenen Spielerkarte.

Die Wohlfahrtsverbände fordern nicht nur ein einheitliches zentrales Sperrsystem für das Automaten-spiel in Spielhallen, sondern sprechen sich auch für ein Verbot von Spielautomaten in Gaststätten und ähnlichen Betrieben aus. Dies wird empirisch basiert mit dem Jugendschutz begründet.¹⁴

Eine Entschärfung der strukturellen Spielmerkmale, wie Spieldauer, Limits etc. bei den in Gaststätten aufgestellten Automaten, wäre denkbar. Dies würde dem Modell in Großbritannien entsprechen. Dort wird je nach Aufstellungsort zwischen A-, B-, C-, und D- Automaten mit unterschiedlichen Einsatz- und Gewinnlimits unterschieden. Auch in anderen Ländern gibt es mehrere Klassen von Automaten, für die unterschiedliche Vorgaben gelten. Technische Vorgaben für die Automaten an den einzelnen Aufstellungs-or-ten zu entwickeln wäre eine der Aufgaben einer Glücksspielkommission.

Auf jeden Fall gilt: Wenn in Spielhallen und Gaststätten dieselben Geräte zu finden sind, so müssen auch dieselben Vorgaben für den Jugend- und Spielerschutz gelten. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Zur Austrocknung der illegalen Aufstellung von Geldspielgeräten wäre die Einführung eines bundesweiten Geräte-registers denkbar. Dies würde die Überwachung und den Vollzug erleichtern. Auch möglich wäre der Anschluss der Geldspielgeräte an einen staatlichen Rechner, der auch die Grundlage für die Steuererhebung bilden könnte, wie dies bspw. in Österreich geschieht. Jede Maßnahme, um die Kontrolle und Überwachung der Geldspielautomaten zu erleichtern, wäre in Erwägung zu ziehen. Die unterschiedlichen Möglichkeiten wären zu analysieren.

Die Geldspielgeräte der meisten Spielhallenbetreiber sind bereits vernetzt. Diese Vernetzung für Zwecke der Kontrolle und Überwachung zu nutzen ist naheliegend. Allerdings sind datenschutzrechtliche, wettbewerbsrechtliche und andere rechtliche und technische Aspekte zu berücksichtigen. Es wäre sicherlich sehr interessant, diese Idee weiter prüfen. Auch dies wäre wieder ein sinnvoller Prüfauftrag.

Das Verbot der Mehrfachkonzessionen ist aus suchtpreventiver Sicht insgesamt negativ zu bewerten. Die Abstimmung

eines Suchtbeauftragten, die Entwicklung von Sozialkonzepten und deren Weiterentwicklung ist von großen Spielhallen besser zu leisten als von kleinen. Es stellt eine Überforderung des Service-Personals in Spielhallen, oft ungelernete Aushilfskräfte, dar, wenn von diesen gefordert wird, ein pathologisches Spielverhalten zu erkennen und auf die betreffenden Spieler zuzugehen. Für solche Aufgaben sind geschulte Fachkräfte erforderlich.

Auch dürfte die Umsetzung der Mindestabstandregelung die verantwortlichen kommunalen Behörden bzw. die mit der Glücksspielaufsicht betrauten Behörden überfordern. Es dürfte zu einer Reihe von rechtlichen Auseinandersetzungen kommen.¹⁵ Zuerst einmal sind Klagen gegen die Ablehnung des eigenen Antrags und gegen den Erlaubnisbescheid des Mitbewerbers zu erwarten. Sollte die Behörde einen separaten Bescheid erlassen, mit dem sie eine Härtefallregelung ablehnt, würde dies zu einem weiteren Klageverfahren führen. Wenn im Juli 2017 dann die Schließungsverfügung erlassen wird, könnte es zu einem vierten Klageverfahren kommen. Sollte die Schließungsverfügung für sofort vollziehbar erklärt werden, käme ein weiteres Klageverfahren hinzu. Die Mindestabstandregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen betrifft deutlich mehr als die Hälfte der rund 9.000 Spielhallen in Deutschland. Es ist mit einer hohen Anzahl von Verfahren zu rechnen.

Zumindest ab Mitte 2017, wenn die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen umgesetzt werden sollten, ist zu erwarten, dass sich auch bei dem Automaten-spiel der Unterschied zwischen legal und illegal verwischt. Es ist jetzt noch an der Zeit zu verhindern, dass sich die Probleme bei den Sportwettgeschäften bei den Spielhallen wiederholen.

Auch für die Sozialstruktur ist es nicht wünschenswert, wenn sich der Unterschied zwischen legal und illegal für die Bürger verwischt. Es ist damit zu rechnen, dass lange Jahre legale und illegale Spielhallen nebeneinander bestehen werden und für den Gast nicht ersichtlich ist, ob es sich um eine erlaubte oder nicht erlaubte Spielhalle handelt.

Es gäbe andere Maßnahmen (außer der Mindestabstandsregel und dem Verbot der Mehrfachkonzessionen) zur Einschränkung der Verfügbarkeit, die besser geeignet wären, den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags zu dienen, wie die Verlängerung der Sperrzeiten über den gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt hinaus. Die vorliegenden Untersuchungen legen nahe, dass eine längere Sperrzeit eine im Sinn des Jugend- und Spielerschutzes sinnvolle Möglichkeit darstellt. Andere Möglichkeiten, wie die strengere Regulierung der technischen Merkmale, wären ebenfalls zu erwägen. Letztendlich ist die Gesamtheit der möglichen Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

Es ist ohne Zweifel weniger sinnvoll, die Abstandsregel bzw. das Los über den Bestand von Spielhallen entscheiden zu lassen als qualitative Kriterien. Die Zertifizierungsorganisationen, bspw. der TÜV, haben sich dieses Geschäftsfelds bereits angenommen. Es wäre eine weitere Aufgabe einer Glücksspielkommission, die Vorgaben für die Zertifizierung durch private Unternehmen zu definieren und diese zu überwachen. Derzeit gibt es hier mehrere miteinander

14 Landesstelle für Suchtfragen Baden-Württemberg, http://www.suchtfra-gen.de/landesstellenbrief2016/2016_2/LSS_Empfehlung_Spielerschutz_2016.pdf, eingesehen am 20.9.2016.

15 Vgl. Heinze, AutomatenMarkt 09/2016, 20–22.

konkurrierende Zertifizierungsansätze. Es ist zu erwarten, dass der Wettbewerb unter den Zertifizierungsgesellschaften zu einer nicht unbedingt gewünschten Selektion des Standards mit den geringsten Anforderungen führt. Es wäre Aufgabe des Gesetzgebers, dafür zu sorgen, dass sich auf dem Markt ein Standard etabliert, der zumindest den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Doch es gilt, auch diesen Standard weiter zu entwickeln. Eine weitere Aufgabe einer Glücksspielkommission wäre es daher, diesbezügliche Vorgaben zu machen.

Es ergibt sich zusammenfassend, dass das Verbot der Mehrfachkonzessionen vor dem Hintergrund der derzeit gesicherten Erkenntnisse sicherlich nicht den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags dienen dürfte, im Gegenteil. Auch die Mindestabstandsregel kann aus suchtpreventiver Sicht kaum begründet werden.

Nach Auffassung des Autors sollten baurechtliche Probleme mit baurechtlichen Maßnahmen gelöst werden und nicht mit dem Glücksspielrecht. Wenn die baurechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen, die Ansiedlung von Spielhallen und Sportwettgeschäften entsprechend den gesellschaftlichen Vorstellungen zu steuern, wären baurechtliche und nicht glücksspielrechtliche Anpassungen notwendig.

VI. Sperrdatei

Die Konferenz der Ministerpräsidenten hat beschlossen, dass die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden die Nutzung einer bundesweiten Sperrdatei bei weiteren Glücksspielen prüfen sollen. Die Spielbanken sind bereits seit längerer Zeit an eine zentrale Sperrdatei angeschlossen. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 besteht die Verpflichtung zum Abgleich mit einer Sperrdatei auch für alle Glücksspielangebote im Internet.

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag ist ein Abgleich mit einer Sperrdatei für Spielbanken (§ 20 Abs. 2 GlüStV), für Sportwetten (§ 21 Abs. 5 GlüStV) und für Lotterien, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden (§ 22 Abs. 2 GlüStV), vorgesehen. In § 4 Abs. 5 Nummer 1 GlüStV 2012 wird für das Internetangebot generell der Ausschluss gesperrter Spieler gefordert. Dies gilt nicht nur für Sportwetten, sondern auch für Lotterien ohne ein signifikantes Suchtgefährdungspotential. Ein Anschluss von Soziallotterien, Gewinnspartotterien, Klassenlotterien und auch von anderen Lotterien, bei denen die Ziehung nicht häufiger als zweimal pro Woche stattfindet, an eine Sperrdatei ist nicht verhältnismäßig. Hier besteht gesetzgeberischer Korrektur- bzw. Klarstellungsbedarf.

Eine zentrale Sperrdatei für die Spielformen mit einem relevanten Suchtgefährdungspotential (Geld- und Glücksspielautomaten, Casinospiele, Sportwetten, Poker, schnelle Lotterien) ist sicherlich eine konsensfähige Maßnahme und wird sogar auch von Teilen der Automatenwirtschaft gefordert und mitgetragen.

Das Hessische Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts vom 28.6.2012 sieht in § 6 eine Spielersperre auch für Spielhallen vor. Die Betreiber einer Spielhalle in Hessen sind zum Abgleich mit einer Sperrdatei verpflichtet. Auch Rheinland-Pfalz ist diesen Weg bereits gegangen. Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspiel-sucht ist in § 11c Landesglücksspielgesetz ein übergreifendes Sperrsystem für die in Rheinland-Pfalz erlaubten Spiel-

hallen vorgesehen. Die Sperrdatei wird zentral von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion geführt. Auch Baden-Württemberg geht diesen Weg. Hier liegt ein Konzept der Landesregierung für eine landesweite, betreiberübergreifende Sperrdatei für Spielhallen in Baden-Württemberg vor.¹⁶

Bei einer Weiterentwicklung des Glücksspielstaatsvertrags sollte ein Abgleich mit einer Sperrdatei für solche Glücksspielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential vorgesehen werden. Diese wären Casinospiele und Poker in Spielbanken, Sportwetten, das Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten und schnelle Lotterien mit einem hohen Suchtgefährdungspotential, wie Keno. Ein Anschluss von Lotterien mit nicht mehr als zwei Ziehungen pro Woche oder gar den Soziallotterien oder des Gewinnsparens an eine solche Sperrdatei ist nicht verhältnismäßig. Die sozialen Kosten würden ganz eindeutig den sozialen Nutzen übersteigen.

Langfristig sollte eine bundesweite, spielformenübergreifende Sperrdatei für alle Glücksspielformen mit einem hohen Suchtgefährdungspotential angestrebt werden. Es wäre hierfür die gesetzliche Grundlage zu schaffen. Insbesondere sollten gesetzliche Vorgaben für eine Sperrdatei, auch wenn diese nur für einzelne Spielformen gelten sollte, in Bezug auf das Sperr- und Entsperrverfahren gemacht werden.

Eine konsistente Regulierung des Automatenspiels würde bedeuten, dass auch die Geldspielgeräte in Gaststätten an ein Sperrsystem angeschlossen werden. Es wird die gegenwärtige Regelung konterkariert, wenn das Sperrsystem nur für bestimmte Aufstellungsorte (Spielhallen), nicht aber für andere Aufstellungsorte (Gaststätten) gilt. Dies ist nicht konsistent und stellt eine rechtlich zumindest fragwürdige und unter dem Gesichtspunkt der Suchtprevention wenig sinnvolle Lösung dar.

VII. Etablierung einer Glücksspielkommission

Das Verwaltungsgericht Wiesbaden und der hessische Verwaltungsgerichtshof Kassel als zuständige Gerichte gehen von einer nicht transparenten und nicht diskriminierungsfreien Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens für Sportwetten aus.¹⁷ Nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sind die Ministerpräsidentenkonferenz und das Glücksspielkollegium der Länder „intraföderale Organisationseinheiten, für deren ‚landesrechtsfreies‘ gemeinsames Tätigwerden kein einzelnes Bundesland rechtlich einzustehen hat“. Rechtsetzungsbefugnisse dürfen solchen Stellen daher nicht übertragen werden.¹⁸ Der Hessische Verwaltungsgerichtshof kommt sogar zu dem Ergebnis, dass die im Glücksspielstaatsvertrag vorgesehene Entscheidungs- und Zuständigkeitsverteilung der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes widerspreche. Die (vertragliche) Schaffung einer „dritten Ebene“ sei bundesstaatlich unzulässig.

16 Vgl. Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 16/698 vom 5.10.2016.

17 Vgl. zum Beispiel VG Wiesbaden, 17.4.2015 – 5 L 1448/14.WI, ZfWG 2015, 264; VG Wiesbaden, 5.5.2015 – 5 L 1453/14.WI, ZfWG 2015, 276; VGH Kassel, 16.10.2015 – 8 B 1028/15, ZfWG 2015, 478; und aktuell BVerwG, 15.6.2016 – 8 C 5.15, ZfWG 2016, 433.

18 Vgl. VGH Kassel, 16.10.2015 – 8 B 1028/15, ZfWG 2015, 478; VerfGH Bayern, 25.9.2015 – Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14, Vf. 10-VII-14, ZfWG 2015, 457 (Ls.).

Hierauf haben die Ministerpräsidenten in dem „Entwurf Zweiter Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages“ vom 28.10.2016 reagiert. Festgemacht hatte sich die Kritik der Gerichte insbesondere an der Werberichtlinie. In dem Entwurf wird daher klargestellt, dass „die Werberichtlinie als gesetzesauslegende Vorschrift der gerichtlichen Prüfung unterliegt“, indem das Wort „Richtlinien“ ersetzt wird durch das Wort „Auslegungsrichtlinien“.

Weiterhin wird in dem Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrag 2012 die Rolle des Glücksspielkollegiums in Bezug auf die Erfüllung der ihm vorgesehenen Aufgaben klarer definiert: „Hierbei dient das Glücksspielkollegium den Ländern zur Umsetzung einer gemeinschaftlich auszuübenden Aufsicht der jeweiligen obersten Glücksspielaufsichtsbehörden“.

Wenn es nur einen legalen staatlichen Anbieter gibt, kann dieser mit vergleichsweise geringem Aufwand reguliert, kontrolliert und überwacht werden. Andere Länder Europas haben gleichzeitig mit einem Übergang von einem staatlichen Monopol zu einem Konzessionssystem eine Glücksspielkommission etabliert, um dem zusätzlichen Regulierungsaufwand Rechnung zu tragen. Dies ist in Deutschland versäumt worden.

Mittlerweile hat sich die Auffassung etabliert, dass eine solche Institution dringend notwendig ist. Eine Glücksspielkommission wird von allen Experten empfohlen. Unterschiedliche Auffassungen dürften es jedoch in bezug auf die genaue Ausgestaltung, Aufgaben, Kompetenzen und Ausstattung geben. Hier hat der gesellschaftliche Dialog erst begonnen.

Eine Glücksspielkommission wäre mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Andere vergleichbare Glücksspielkommissionen haben an die hundert oder mehr Beschäftigte.¹⁹ In anderen Ländern Europas wird zur Finanzierung dieser Aufgaben von den Anbietern eine Abgabe gefordert.

Der vornehmliche Aufgabenbereich einer Glücksspielkommission wäre das Online-Glücksspiel. Dies sollte der primäre gesetzliche Auftrag für eine solche Kommission sein. Das Internet macht nicht an den Grenzen eines Bundeslandes halt. Auf der anderen Seite ist Deutschland ein großer Markt und kann daher eigene Standards für den Jugend- und Spielerschutz im Internet etablieren.

Bei einer Zulassung von dem Online-Automatenspiel wäre auf eine konsistente Regulierung des Automatenspiels generell zu achten. Dies würde eine Glücksspielkommission auf Bundesebene nahe legen.

Eine Glücksspielkommission hätte nicht nur die gesetzlichen Vorgaben zu vollziehen, sondern auch an deren Weiterentwicklung mitzuarbeiten und hier die Entscheidungsträger mit der notwendigen Expertise zu unterstützen.

Für eine konsistente Regulierung wären, wie oben ausgeführt, straf-, steuer- und baurechtliche Anpassungen notwendig. Auch dies legt es wieder nahe, die Glücksspielkommission auf der Ebene des Bundes anzusiedeln.

Eine Glücksspielkommission könnte die Politik bei den Entscheidungen beraten. Sie könnte, in Zusammenarbeit mit den kommunalen und landesweiten Aufsichtsbehörden, der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und anderen Organisationen, eine systematische Regulierung des Glücksspielmarktes anstreben.

Es wären in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen Richtlinien für alle relevanten Bereiche, von dem Spieler- und Jugendschutz über die Verhinderung von Sportmanipulationen bis hin zu der Geldwäsche, zu erarbeiten. Eine Zusammenarbeit mit den jeweils relevanten Institutionen, bspw. mit den Finanzämtern zur Steuerkontrolle, wäre eine wesentliche Aufgabe einer solchen Kommission. Dabei könnten die rein technische Kontrolle und Überwachung des Online-Glücksspiels an den TÜV oder andere Organisationen bzw. Institutionen delegiert werden.

Es wird oft bemängelt, dass die gesetzlichen Maßnahmen nicht evidenzbasiert sind. Auch hier könnte eine Glücksspielkommission durch die Erhebung, Sammlung und Auswertung von Daten einen wichtigen Beitrag leisten.

Mit einer Glücksspielkommission sollte eine Expertise in den juristischen, ökonomischen, soziologischen, suchtpsychologischen und politischen Fragen aufgebaut und weiterentwickelt werden. Die Glücksspielkommission hat mit diesem Sachverstand im Hintergrund zu kontrollieren und zu überwachen. Die derzeitigen Defizite in der Kontrolle und Überwachung sind nicht zuletzt auf den fehlenden Sachverstand der Glücksspielaufsichtsbehörden zurück zu führen.

Für Spielangebote in Spielhallen, Gaststätten oder Wettbüros sind die kommunalen Behörden verantwortlich. Das stationäre Angebot sollte weiterhin auf Ebene eines Bundeslands kontrolliert und überwacht werden, nicht jedoch das Online-Angebot. Auch bei dem stationären Glücksspielangebot könnte eine Glücksspielkommission jedoch moderierend und koordinierend tätig werden. Dies erscheint, angesichts der doch sehr unterschiedlichen Anforderungen in den einzelnen Bundesländern an den Jugend- und Spielerschutz, angebracht.

Es wäre an der Zeit, ein umfassendes Konzept für die Aufgaben und daran anschließend für die Aufbau- und Ablauforganisation einer solchen Institution und die Ausstattung mit Ressourcen zu erstellen. Aus den Erfahrungen der anderen Länder in Europa mit einer solchen Glücksspielkommission könnte hier gelernt werden. Diese Erfahrungen sollten ausgewertet werden.

Aus organisationstheoretischer Sicht spricht vieles für eine Glücksspielkommission des Bundes. Die belgische Glücksspielkommission kann hier als Modell dienen. Sie besteht aus Vertretern von sechs Ministerien (Wirtschafts-, Finanz-, Gesundheits-, Außen und Justizministerium sowie aus Vertretern des Ministeriums für die nationale Lotterie), die sich zumindest einmal im Monat treffen. Für eine konsistente Regulierung des Glücksspielmarktes in Deutschland wären auch straf-, steuer- und baurechtliche Anpassungen vorzunehmen. Dies dürfte bei einer auf Bundesebene angesiedelten Glücksspielkommission eher gelingen. Allerdings dürfte eine Glücksspielkommission auf Bundesebene politisch schwieriger umzusetzen sein, als eine Gemeinsame Einrichtung der Länder.

Summary

A revision of the German Interstate Treaty on Gambling seems inevitable. The corresponding administrative courts have found that the licensing procedure for sports betting

¹⁹ Die Glücksspielkommission in Dänemark hatte 2015 beispielweise 78 Vollzeitbeschäftigte.

lacked transparency and non-discrimination. Additionally, the courts increasingly notice a structural lack of enforcement. The federal Glücksspielkollegium (German Gambling Commission) has found to be unconstitutional. And as if that were not enough, a flood of lawsuits is to be expected for 2017 due to the non-issuing of licensing for arcades.

Considering the gap between the legal requirements for gambling on the internet and the real world, a new Treaty is imperative. The consumers are not protected as they should be according to the legal requirements, nor are the legal providers.

A draft of a new Interstate Treaty is passed for notification to the European Commission. While this draft is heading into the direction of a more consistent and systematic regulation of the German gambling market, it falls short to give a comprehensive answer to the underlying problems of the federal organization of the gambling authorities.

In order to come to a consistent and systematic regulation, in particular if online casino games are considered, one gambling authority, a German Gambling Commission, is needed.

Prof. Dr. Florian Heinze, Hannover*

Jahresrückblick: Das Recht des gewerblichen Geldgewinnspiels in den Jahren 2015 und 2016

Der nachfolgende Beitrag schaut auf die Rechtsentwicklung im Bereich der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit auf Bundes- und Landesebene in den Jahren 2015 und 2016 zurück. Neben vereinzelt Entscheidungen zu aus der Gewerbeordnung (GewO) folgenden Rechtsfragen war die Rechtsprechung vor dem Hintergrund des Ersten Änderungsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüÄndStV) in besonderer Weise geprägt von der Urteilen der Verwaltungsgerichte zu einzelnen Landesspielhallengesetzen, die in ihrem Kern jeweils die zentralen den Betrieb von Spielhallen prägenden Vorgaben des GlüÄndStV (Abstandsgebot, Verbot des Betriebs von Mehrfachkonzessionen, Übergangsfrist) umsetzen.

I. Ausgewählte Entscheidungen aus dem Jahr 2015

1. OVG Hamburg: Übergangsregelung des § 9 Abs. 2 Hamburgisches Spielhallengesetz verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Beschl. v. 19.5.2015 – 4 Bs 14/15).

Den Auftakt in einem bunten Reigen zahlreicher sich mit landesspielhallenrechtlichen Regelungen befassender und bemerkenswerter Entscheidungen lieferte im Jahr 2015 das OVG Hamburg.¹

Gegenstand des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes war die Übergangsregelung des § 9 Abs. 2 HmbSpielhG. Die Regelung knüpft an § 4 Abs. 3 S. 1 HmbSpielhG an, wonach in Spielhallen höchstens acht Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen. Die Regelung verschärft damit § 3 Abs. 2 S. 1 SpielV, die in ihrem Anwendungsbereich in Spielhallen die Aufstellung von bis zu 12 Geldspielgeräten zulässt. Nach § 9 Abs. 2 HmbSpielhG haben Betreiber sogenannter „Mehrfachkonzessionen“² eine Gerätereduktion auf diese Höchstzahl von acht Geldspielgeräten nach Ablauf einer kürzeren Übergangsfrist vorzunehmen, als dies für Betreiber von Einzelkonzessionen gilt. Gegen diese Regelung wandte sich ein Spielhallenbetreiber im Wege einer einstweiligen Anordnung zum Verwaltungsgericht Hamburg,³ das den Antrag auf Gewährung vorläu-

figen Rechtsschutzes ablehnte. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Hamburg fehle es an einem Anordnungsanspruch. § 4 Abs. 3 S. 1 HmbSpielhG i. V. m. der sich aus § 9 Abs. 2 dieses Gesetzes ergebenden Übergangsfrist sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.⁴

Auf die Beschwerde der Antragstellerin hat das OVG Hamburg den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg geändert und festgestellt, dass die Antragstellerin vorläufig berechtigt sei, die Zahl der Geldspielgeräte nicht auf das nach § 4 Abs. 3 S. 1 HmbSpielhG höchst zulässige Maß von acht Geldspielgeräten zu reduzieren. Das OVG vertritt die Auffassung, die konkrete Ausgestaltung von § 9 Abs. 2 HmbSpielhG, das unterschiedliche Übergangsfristen zur Gerätereduktion für Mehrfachkonzessionen und für Einzelkonzessionen vorsieht, verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot i. S. v. Art. 3 Abs. 1 GG und sei daher „voraussichtlich materiell verfassungswidrig“.⁵ Die vom Gesetzgeber vorgenommene Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte halte einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand.⁶ Die zeitlich unterschiedlichen Übergangsfristen der beiden Gruppen ließen sich nicht durch Gründe des Spielerschutzes und der Suchtprävention rechtfertigen.⁷ Überdies liege wohl ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit i. S. v. Art. 12 Abs. 1 GG vor.

2. OVG Münster: Verfassungswidrigkeit der Übergangsfrist des § 29 Abs. 4 GlüÄndStV (Beschl. v. 27.8.2015 – 4 B 407/15)

Einen vermittelnden Weg im immerwährenden Streit um die Verfassungsmäßigkeit der aus § 29 Abs. 4 GlüÄndStV

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.5.2015 – 4 Bs 14/15, ZfWG 2015, 369.

2 Gemeint sind miteinander in einem baulichen Verbund stehende Einzelspielhallen.

3 VG Hamburg, Beschl. v. 7.1.2015 – 4 E 6235/14, nicht veröffentlicht.

4 VG Hamburg, Beschl. v. 07.01.2015 – 4 E 6235/14, nicht veröffentlicht.

5 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.5.2015 – 4 Bs 14/15 = ZfWG 2015, 369.

6 Zum Maßstab der Ungleichbehandlung BVerfG, Beschl. v. 29.9.2010 – 1 BvR 1789/10 m. w. n. = NVwZ 2011, 355.

7 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.5.2015 – 4 Bs 14/15 = ZfWG 2015, 369.