

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany
Prof. Dr. Julian Krüper / Prof. Dr. Sebastian Unger

Staatskanzlei des Landes
Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf

JURISTISCHE FAKULTÄT

**INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT**

Gebäude GD E1/455
Universitätsstraße 150
44801 Bochum

PROFESSOR DR. JULIAN KRÜPER

Fon +49 (0) 234 32-28275
Fax +49 (0) 234 32-14282

PROFESSOR DR. SEBASTIAN UNGER

Fon +49 (0) 234 32-22781
Fax +49 (0) 234 32-14282

glueg@rub.de
www.glueg.org

8. Februar 2020

Stellungnahme zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag

A. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Entwurf eines Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags (GlüNeuRStV-E) sieht einige umfassende Neuerungen der Glücksspielregulierung in Deutschland vor. Diese sind grundsätzlich betrachtet zu begrüßen, teils auch notwendig. Mit der Legalisierung des Glücksspiels im Internet, den hierzu getroffenen Detailregelungen, der Schaffung eines fast alle Spielformen umfassenden Sperrsystems und der Errichtung einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts findet sich dabei eine Reihe von Regulierungsansätzen, die seit langer Zeit diskutiert und gefordert wurden.

Ob jedoch mit dem GlüNeuRStV-E das ausgerufene Ziel einer dauerhaft beständigen, funktionalen und umfassenden Neuordnung des Glücksspiels in Deutschland erreicht wird, kann bezweifelt werden. Namentlich die Systematik und Übersichtlichkeit des vorliegenden Entwurfs sind notleidend. Die Länder hätten die durch die Legalisierung des Online-Glücksspiels notwendig gewordenen umfassenden Eingriffe in die Substanz des Vertrages zu einer grundlegenden Neuordnung nutzen sollen. So wird, um nur ein Beispiel zu nennen, das nach dem Entwurf fortbestehende Lotteriemonopol nach wie vor in Art. 1 § 10 GlüNeuRStV-E eher versteckt als ausdrücklich benannt.

Den GlüNeuRStV-E durchzieht hinsichtlich des Glücksspiels im Internet der Gedanke einer Liberalisierung eines vormals, von wenigen Ausnahmen abgesehen, verschlossenen Marktes. Der Grau- und Schwarzmarkt für Glücksspiel im Internet hat jedoch in den vergangenen Jahren auf Grund legislativer Versäumnisse und exekutiver Vollzugsdefizite massiv floriert. Deswegen bedeutet der GlüNeuRStV-E nicht die Liberalisierung eines zuvor verschlossenen Marktes, sondern vielmehr die Legalisierung eines vormals verbotenen Marktes. Ob sich das nunmehr legale Glücksspielangebot im Internet als attraktives Gegenangebot zum illegalen Spiel behaupten kann, ist angesichts der in den Blick genommenen umfassenden Restriktionen kritisch zu hinterfragen. Damit steht in Frage, ob das Ziel der Kanalisierung des Online-Glücksspiels hin zu legalen und mit hinreichenden Spielerschutzmechanismen ausgestatteten Angeboten, auf das die Legalisierung ausgerichtet ist, tatsächlich zu erreichen ist. Die Länder stehen hier vor der Schwierigkeit, die Folgen ihrer regulativen Versäumnisse der vergangenen Jahre in der Systemlogik gleichrangiger Ziele des Staatsvertrags beheben zu müssen. Ob dies ohne ein scharfes, konsequentes und dauerhaftes Einschreiten gegen illegale Online-Angebote durch Internet-Sperren möglich sein wird, ist zweifelhaft. Ob es umgekehrt gelingen wird, die materiellen und infrastrukturellen Voraussetzungen für einen konsequenten Vollzug in diesem Bereich zeitnah zu schaffen, ist nicht gewiss. Insofern mögen die Länder eher kurz- als mittelfristig angehalten sein, den gewählten regulatorischen Ansatz im Hinblick auf seine Kanalisierungseignung kritisch zu evaluieren. Hier wäre ratsam, eine solche Evaluation auch vertraglich vorzusehen.

Grundsätzlich möchten wir unsere Verwunderung darüber zum Ausdruck bringen, dass der zur Anhörung vorgelegte Entwurf begründungslos geblieben ist. Angesichts der langen Diskussion um den Staatsvertrag, vorliegender Alternativentwürfe und der verfassungs-, verwaltungs- und unionsrechtlich inkomplexen Fragen einerseits sowie vielfältiger legitimer regulierungspolitischer Erwartungen andererseits wäre eine Positionierung der Vertragsparteien auch jenseits des bloßen Normtextes nicht nur politisch wünschenswert, sondern rechtsstaatlich geboten. Staatsvertraglich gegründete Normsetzung darf und sollte, gerade weil sie nicht parlamentarisch organisiert ist, die für parlamentarische Normsetzungsverfahren entwickelten Standards nicht nur nicht unterbieten, sondern im Gegenteil übertreffen.

B. Ausgewählte Neuerungen im Detail

Die Neuerungen des GlüNeuRStV-E werfen im Detail eine Reihe von Fragen auf. Folgende ausgewählte Punkte sollen hier eingehender betrachtet werden. Dabei erhebt die Übersicht keinen Anspruch darauf, alle regulatorisch und juristisch diskussionsbedürftigen Punkte aufzugreifen.

I. Das spielformübergreifende Sperrsystem

Mit dem in den in Art. 1 §§ 23, 8 und 8a bis 8d GlüNeuRStV-E geregelten spielformübergreifenden Sperrsystem hat ein seit Jahren diskutiertes Instrument zum Spielerschutz Eingang in den Entwurf gefunden. Das ist ausdrücklich zu begrüßen. Zur Absicherung des Verbots der Teilnahme gesperrter Spieler an öffentlichen Glücksspielen in Art. 1 § 8 Abs. 2 S. 1 GlüNeuRStV-E sollen grundsätzlich alle Anbieter öffentlichen Glücksspiels gem. Art. 1 § 8 Abs. 3 GlüNeuRStV-E vor Ermöglichung der Glücksspielteilnahme zu einem Abgleich der Spielerdaten mit der Sperrdatei verpflichtet werden. In dieser sollen Selbst- und Fremdsperren geführt werden, für deren Aufnahme und Beendigung in der Sperrdatei Art. 1 § 8a und § 8b GlüNeuRStV-E ein stimmiges System bereitstellt. Mit dem obligatorischen Abgleich vor Spielteilnahme soll ein geeignetes und effektives System zur

Verhinderung des Spiels gesperrter Spieler geschaffen werden. Einige Regelungen des spielformübergreifenden Sperrsystems werfen jedoch Fragen auf. Diese betreffen den Anwendungsbereich, die Ausnahmen vom Verbot der Teilnahme gesperrter Spieler sowie datenschutzrechtliche Aspekte.

1. Die Erstreckung des Anwendungsbereichs auf Gaststätten

Nach der Anwendungsbereichsregelung in Art. 1 § 2 Abs. 4 GlüNeuRStV-E wird auch das Glücksspielangebot in Gaststätten fortan von den staatsvertraglichen Vorgaben zur Sperrdatei erfasst. Die Regelung mag zwar in Ansehung der staatsvertraglichen Ziele konsequent erscheinen, dürfte allerdings erhebliche praktische Schwierigkeiten nach sich ziehen. So drängt sich etwa die Frage auf, wie Gastwirte den Anforderungen von Art. 1 § 8 Abs. 3 S. 1, 3 GlüNeuRStV-E gerecht werden und sicherstellen sollen, dass gesperrte Spieler nicht an Glücksspielen teilnehmen. In letzter Konsequenz dürften Gastwirte damit vergleichbaren Pflichten wie Spielhallenbetreiber unterliegen, obwohl der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nicht auf dem Anbieten von Glücksspielen liegt, sondern auf dem Ausschank von Getränken und dem Anbieten von Speisen. Es erscheint wenig sinnvoll, sehenden Auges in ein Vollzugsdefizit zu laufen. Zu überlegen wäre daher, das Glücksspielangebot in Gaststätten vom Anwendungsbereich des Sperrsystems auszunehmen, was freilich das Problem der sog. Café-Casinos erheblich verschärfen würde, oder, konsequenter noch, nur in Spielhallen und Spielbanken überhaupt zuzulassen, was durch die Einräumung einer Übergangsfrist abgefedert werden könnte.

2. Ausnahmen

Von dem Verbot der Teilnahme gesperrter Spieler an öffentlichem Glücksspiel werden in Art. 1 § 8 Abs. 2 S. 2 GlüNeuRStV-E Ausnahmen zugelassen. Nicht verboten ist demnach die Teilnahme gesperrter Spieler an Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, an Lotterien in Form des Gewinnsparens und an terrestrischen Pferdewetten. Diese Privilegierung einzelner Spielformen ist kritisch zu sehen. Angesichts der in Art. 1 § 8 Abs. 2 S. 3 GlüNeuRStV-E enthaltenen Klarstellung, dass Sofortlotterien (Rubbellose) nicht von der Ausnahme erfasst sein sollen, scheint das tragende Motiv hinter dem Ausnahmetatbestand eine geringere Suchtgefahr der genannten Spielformen und hier vor allem der Lotterien zu sein. Gerade in Anbetracht des mit der gesamten Glücksspielregulierung verfolgten Ziels der Suchtprävention erscheint es aber auch vor diesem Hintergrund widersprüchlich, gesperrten Spielern die Teilnahme an öffentlichem Glücksspiel zu ermöglichen. Sollen künftig weiterhin Sofortlotterien in den Lotterievermittlungsstellen und über das Internet durch die Länder angeboten werden, müssen die Lotterieannahmestellen und die entsprechenden Internetangebote der Länder ohnehin in das Sperrsystem eingebunden werden. Für die Ausnahme der terrestrischen Pferdewetten, die allenfalls ein geringfügig geringeres Suchtpotential als Sportwetten aufweisen, könnte auf den ersten Blick angeführt werden, dass diese angesichts der grundsätzlich abschließenden Regelung terrestrischer Pferdewetten im Rennwett- und Lotteriegesetz des Bundes (RennwLottG) nicht der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen. Freilich eröffnet § 25 Abs. 3 S. 1 RennwLottG den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit, Regelungen über Spielersperren für den Bereich der Pferdewetten zu erlassen. Es wäre konsequent, würden die Länder angesichts des gegenwärtig vorgesehenen Regulierungsansatzes von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Auch vor dem Hintergrund des Unionsrechts scheint das naheliegend: Die Mitgliedstaaten sind danach, ungeachtet einer föderalen Struktur und der damit verbundenen Herausforderungen, zur umfassenden Entwicklung eines kohärenten Regulierungskonzeptes für das Glücksspiel verpflichtet. Die Einrichtung eines alle Spielformen umfassenden Spielsystems erscheint damit unter Kohärenz- und Folgerichtigkeitserwägungen wünschenswert und wäre von der Gesetzgebungskompetenz der Länder gedeckt.

3. Datenschutzrechtliche Probleme

Hinter der in Art. 1 § 8d Abs. 1 GlüNeuRStV-E angeordneten Übertragung der Daten bestehender Sperrsysteme könnten sich ferner datenschutzrechtliche Probleme verbergen. Dieser Vorgang ist als Datenverarbeitung im Sinne des Art. 1 Nr. 1 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zu werten. Die in den bestehenden Sperrsystemen enthaltenen Daten sind gesundheitsbezogene Daten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 DSGVO, deren Verarbeitung strengen Voraussetzungen unterliegt. In den Anträgen für Selbstsperrungen wurde die Weitergabe der Daten zum Teil ausdrücklich ausgeschlossen. Dieser Umstand sowie die Sensibilität dieser Daten lassen es fraglich erscheinen, ob sich die Übertragung der Daten ohne Einwilligung der betroffenen Personen gesetzlich anordnen lässt. Die Verarbeitung solcher Daten durch eine öffentliche Stelle wird in Art. 9 Abs. 2 DSGVO unter gewissen Voraussetzungen erlaubt, die in § 22 Abs. 1 BDSG konkretisiert und ausgefüllt werden. Im Ergebnis muss die konkrete Datenverarbeitung der öffentlichen Stelle gem. § 22 Abs. 1 BDSG verhältnismäßig sein. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die Interessen der betroffenen Person. Hiernach spricht einiges dafür, die Übertragung der bestehenden Daten als zulässig zu erachten. Andererseits: Dass Art. 34 Abs. 3 lit. c DSGVO – wie Art. 1 § 8d Abs. 2 GlüNeuRStV-E – das Instrument der öffentlichen Bekanntmachung als Modus der Unterrichtung betroffener Personen von einer Verletzung ihres Datengeheimnisses vorsieht, macht es nicht zu einer allseits einsetzbaren datenschutzrechtlichen Handlungsform. Wir empfehlen daher eine eingehende Abklärung der datenschutzrechtlichen Implikationen des Art. 1 § 8d GlüNeuRStV-E.

II. Limitierungen im GlüNeuRStV-E

Umfassende Neuerungen sieht insbesondere Art. 1 § 6c GlüNeuRStV-E für die im Internet einzusetzenden Geldbeträge vor. In § 4 Abs. 5 Nr. 2 S. 1 des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) ist ein grundsätzliches Einsatzlimit von 1.000 € für im Rahmen des § 4 Abs. 5 GlüStV ausnahmsweise erlaubtes Online-Glücksspiel in Form des Eigenvertriebs und der Vermittlung von Lotterien sowie der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten vorgesehen. Mangels Verteilung der vorgesehenen Sportwettenkonzessionen wurde die Frage nach der Überprüfung der Wahrung dieses Limits jedoch faktisch bisher nicht relevant. Durch die in Art. 1 §§ 4a ff. GlüNeuRStV-E erfolgte weitgehende Legalisierung des Online-Glücksspiels erlangt diese Frage nunmehr deutlich größere Bedeutung.

Das monatliche Einzahlungslimit für Glücksspiele im Internet liegt bei 1.000 €. Es ist anbieterübergreifend ausgestaltet. Die Einhaltung soll durch einen Abgleich der Einzahlungsvorgänge auf dem nach Art. 1 § 6a Abs. 1 GlüNeuRStV-E für jeden Spieler zu führenden anbieterbezogenen Spielerkonto mit einer zentral geführten Limitdatei sichergestellt werden, Art. 1 § 6c Abs. 6 GlüNeuRStV-E. Jeder Einzahlungsvorgang steht damit unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit mit dem anbieterübergreifenden Einzahlungslimit, womit dem Grunde nach ein praktikables Instrument für den Spielerschutz etabliert wird. Festgehalten wird an der Möglichkeit einer weitergehenden Selbstlimitierung des Spielers. Die Festlegung von Einzahlungs- und Verlustlimits wird dabei um die Festlegung von Einsatzlimits ergänzt, Art. 1 § 6c Abs. 2 S. 1 GlüNeuRStV-E.

Fragen werfen ein Vergleich der Limitierungen im Internet-Glücksspiel und der Rechtslage im terrestrischen Glücksspiel, die Ausnahmen von Online-Limitierungen sowie die in diesem Zusammenhang stehende Erfassungspflicht von terrestrischen Sportwetteneinsätzen auf.

1. Limitierungen im Vergleich

Abseits des Einzahlungslimits für Glücksspiel im Internet sind der Glücksspielregulierung *ausdrückliche* Limitierungen fremd. Weder für die Einsätze des großen Spiels in Spielbanken noch für Lottereeinsätze oder Sportwetteneinsätze im terrestrischen Spiel finden sich entsprechende Regelungen im GlüNeuRStV-E. Für das kleine Spiel in Spielhallen und Gaststätten enthält § 13 Nr. 2 bis 7 Spielverordnung (SpielV) Regelungen, die in ihrer tatsächlichen Wirkung wie ein Einzahlungslimit wirken. Für die Einzahlung von 1.000 € wird dabei jedoch nur ein Zeitraum von ca. siebeneinhalb Stunden benötigt, wenn man die Regelung des § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV „hochrechnet“. Diese deutliche Ungleichbehandlung des terrestrischen Glücksspiels und des Glücksspiels im Internet wirft Fragen nach der Kohärenz des Ansatzes auf. Soll das Einzahlungslimit gerade dem Schutz der Spieler dienen, müssten die Länder eine Ausweitung auf das gesamte legale Glücksspielangebot in Erwägung ziehen.

2. Ausnahmen

Vom anbieterübergreifenden Einzahlungslimit und damit von der Pflicht zum Abgleich mit der Limitdatei ausgenommen sind Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und Lotterien in Form des Gewinnsparens gem. Art. 1 § 6c Abs. 9 S. 1 GlüNeuRStV-E. Wie im Rahmen der Sperrdatei scheinen die Länder von einer geringeren Suchtgefahr dieser Spielformen auszugehen. Hierdurch fällt der GlüNeuRStV-E hinter das Schutzniveau des § 4 Abs. 5 GlüStV zurück, der jedenfalls auch Lotterien dem Höchsteinsatz unterwarf. Lediglich Sofortlotterien (Rubbellose) werden gem. Art. 1 § 6c Abs. 9 S. 2 GlüNeuRStV-E auf das anbieterübergreifende Einzahlungslimit angerechnet. Wünschenswert wäre eine Erstreckung des Spielerschutzes durch Limitierungen auf alle Glücksspielformen im Internet.

3. Die Erfassung terrestrischer Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto

Im Kontext des Einzahlungslimits findet sich in Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 1 GlüNeuRStV-E eine Sonderregelung für Sportwetten. Danach sind in Wettvermittlungsstellen getätigte terrestrische Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto zu erfassen, soweit der Veranstalter, dessen Sportwetten vertrieben werden, oder der Vermittler auch Sportwetten im Internet anbietet. Für das Einzahlungslimit sollen diese Geldbeträge, vorbehaltlich der Regelung des Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 2 GlüNeuRStV-E, jedoch gem. Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 1 Hs. 1 GlüNeuRStV-E unberücksichtigt bleiben. Einen sachlichen Grund für die Erfassung der terrestrischen Sportwetteneinsätze auf dem Konto bietet die Spielsuchtfrüherkennung, der die Spielerkonten unter anderem dienen sollen, Art. 1 § 6i Abs. 1 GlüNeuRStV-E. Durch Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 1 GlüNeuRStV-E wird der Datenbestand der Sportwettenanbieter für die algorithmusbasierte Spielsuchtfrüherkennung vergrößert, da so nicht nur das Online-Spielverhalten innerhalb des anbieterbezogenen Spielerkontos analysiert werden kann, sondern das gesamte Spielverhalten bei dem jeweiligen Sportwettenanbieter.

a) Keine Pflicht zur Erfassung terrestrischen Spiels bei anderen Spielformen

Nach dem GlüNeuRStV-E können nicht nur Sportwettenanbieter sowohl terrestrisch als auch im Internet in Erscheinung treten. So dürften die Anbieter von Online-Spielen nach Art. 1 §§ 22a ff. GlüNeuRStV-E jedenfalls langfristig auch terrestrische Spiele anbieten. Dabei besteht zwischen Sportwetten und anderen Spielformen zwar insofern ein Unterschied, als sich terrestrische und Internet-Sportwetten auf das gleiche Ereignis beziehen, es bei anderen Spielformen im Internet

hingegen um Nachbildungen des terrestrischen Spiels geht, die von diesem unabhängig sind. Damit alleine lässt sich die auf Sportwetten beschränkte Pflicht zur Erfassung terrestrischer Spiele auf dem Online-Spielerkonto in Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 1 GlüNeuRStV-E aber kaum erklären. Folgerichtig wäre es vielmehr, das anbieterbezogene Spielerkonto auch bei anderen Spielformen auf terrestrische und Online-Angebote eines Anbieters zu erstrecken.

b) Probleme der Erfassung von Zahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits

Für den Fall, dass die terrestrischen Einsätze oder Gewinne auf dem Spielerkonto gutgeschrieben werden und in der Folge als Einsätze für Glücksspiel im Internet verwendet werden können, sollen diese im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt werden, Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 2 GlüNeuRStV-E. Dies erscheint vor dem Hintergrund richtig, dass es faktisch keinen Unterschied macht, ob der Spieler Einzahlungen vornimmt oder der Anbieter oder Vermittler Gewinne auf dem Konto gutschreibt und damit dessen Stand erhöht. Es stellen sich aber Kohärenzfragen: Hat eine terrestrische Sportwette Erfolg und wird der Gewinn auf dem Spielerkonto gutgeschrieben, ist er ebenfalls im Rahmen des Einzahlungslimits zu berücksichtigen. Bei einer Internet-Sportwette sind demgegenüber nur die Einzahlungen auf das Spielerkonto vom Einzahlungslimit erfasst. Erzielte Gewinne, die auf dem Spielerkonto gutgeschrieben werden, werden nicht als Einzahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt. Ein sachlicher Grund ist nicht ersichtlich. Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 2 GlüNeuRStV-E wirft vielmehr die Frage auf, warum Gewinngutschriften beim Online-Spiel nicht über den in Art. 1 § 21a Abs. 4 S. 2 GlüNeuRStV-E geregelten Sonderfall hinaus auf das Einzahlungslimit nach Art. 1 § 6c Abs. 1 GlüNeuRStV-E angerechnet werden.

III. Regulierung von Glücksspielwerbung im GlüNeuRStV-E

Die Regulierung glücksspielbezogener Werbung zählt zu den zentralen Instrumenten, mit denen die Ziele der deutschen Glücksspielregulierung erreicht werden sollen. Nach dem derzeit noch geltenden Regelungsregime des GlüStV unterliegen die Werbemaßnahmen von Glücksspielanbietern daher restriktiven Vorgaben, die sich aus der Generalklausel des § 5 GlüStV einerseits sowie aus spielformbezogenen Sonderregelungen andererseits ergeben. An dieser Systematik hält der GlüNeuRStV-E fest. Änderungen sieht er nur bei der Generalklausel des § 5 GlüNeuRStV-E vor. Die spielformbezogenen Sonderregelungen für Glücksspielwerbung in Art. 1 §§ 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, 21 Abs. 4 S. 1 und 26 Abs. 1 GlüNeuRStV-E bleiben demgegenüber unverändert.

Auch nach dem GlüNeuRStV-E wird der Begriff der Werbung nicht legaldefiniert. Zwar erscheint es als gesichert, dass dem Glücksspielrecht der wettbewerbsrechtliche Werbebegriff zugrunde liegt; eine gesetzgeberische Klarstellung wäre dennoch wünschenswert.

1. Zur glücksspielrechtlichen Generalklausel des § 5 GlüNeuRStV-E

Der neu eingefügte Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 1 GlüNeuRStV-E ist insofern rein deklaratorischer Natur, als er bereits nach geltender Rechtslage bestehende Grundsätze ausdrücklich regelt. Schon aus einer Zusammenschau der §§ 4 und 5 GlüStV (sowie aus den Erlaubnistatbeständen der Ausführungsgesetze der Länder) ergibt sich, dass Anbieter genehmigter öffentlicher Glücksspiele für ihr Glücksspielangebot werben dürfen. Ebenso deutete bereits der Wegfall des vormals geltenden Sponsoringverbots in § 5 Abs. 3 GlüStV auf die Zulässigkeit dieser Werbeform hin. Gleichwohl ist die durch Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 1 GlüNeuRStV-E bewirkte Klarstellung, gerade im Hinblick auf die Zulässigkeit von Sponsoring, begrüßenswert, trägt sie doch zur Rechtssicherheit bei. Der Regelung in Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 2 GlüNeuRStV-E und der Streichung von § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV ist wiederum zu

entnehmen, dass an dem nach bisheriger Rechtslage bestehenden Internet- und Fernsehwerbeverbot für öffentliche Glücksspiele nicht länger festgehalten werden soll. Insbesondere deutet die gewählte Formulierung darauf hin, dass fortan über die Kanäle Internet und Fernsehen auch solche Glücksspielformen beworben werden dürfen, die bisher nicht von der Dispensmöglichkeit des § 5 Abs. 3 S. 2 GlüStV erfasst werden. Dies dürfte dazu beitragen, Spielteilnehmer zum erlaubten Glücksspielangebot zu kanalisieren. Weiterhin fortbestehen soll demgegenüber das Verbot für Werbung über Telekommunikationsanlagen, Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 3 GlüNeuRStV-E.

Fragen wirft Art. 1 § 5 Abs. 1 S. 2 GlüNeuRStV-E demgegenüber insofern auf, als in einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zukünftig Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung für öffentliches Glücksspiel festzulegen sind. Sofern es sich hierbei um allgemeine, vom konkreten Einzelfall unabhängige Anforderungen für die Ausgestaltung von Glücksspielwerbung handelt, verwundert es, dass solche Anforderungen nicht abstrakt-generell, auf staatsvertraglicher bzw. landesrechtlicher Ebene normiert werden. Insbesondere auch aus rechtsstaatlichen Gründen dürfte eine abstrakt-generelle Festlegung konkreter Anforderungen für die Ausgestaltung von Glücksspielwerbung geboten erscheinen (s.u.). Soll die zuständige Behörde hingegen für das konkrete Glücksspielangebot einzelner, eine Genehmigung beantragender Glücksspielanbieter Anforderungen zur Ausgestaltung der Werbung festlegen, dürfte dies die behördliche Praxis in Anbetracht der Vielzahl möglicher Ausgestaltungen von Glücksspielwerbung vor Schwierigkeiten stellen. Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht könnte dies in Ansehung des von Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG statuierten Zensurverbots kritisch zu sehen sein, sofern ein Glücksspielanbieter im Rahmen des Erlaubnisverfahrens zukünftig ein konkretes Werbekonzept vorlegen muss.

Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 1 GlüNeuRStV-E überführt die Regelung des § 5 Abs. 1 GlüStV in das Regelungsregime des GlüNeuRStV-E. Trotz der Änderungen im Wortlaut der Regelung scheint der GlüNeuRStV-E damit an einem an den staatsvertraglichen Zielen orientierten und prozedural ausgestalteten Regulierungsansatz festzuhalten. Unterstrichen wird dies durch den neu eingefügten Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 2 GlüNeuRStV-E, wonach Glücksspielwerbung nicht übermäßig sein darf. Damit gehen allerdings komplexe Abwägungsentscheidungen einher, gerade im Hinblick auf die insoweit konkurrierenden Ziele der Spielsuchtprävention einerseits und der Kanalisierung andererseits, die den Vollzug der Regelung in erheblichem Maße erschweren. Aus der Regelung selbst geht nicht hervor, wann und unter welchen Umständen Art und Umfang von Glücksspielwerbung den staatsvertraglichen Zielen zuwiderlaufen oder wann entsprechende Werbemaßnahmen der Glücksspielanbieter das erlaubte Maß überschreiten. Ohne im Gesetz angelegte Leitlinien wird diese Abwägungsentscheidung in Gänze den vollziehenden Behörden überantwortet. Vor diesem Hintergrund und in Ansehung rechtsstaatlicher Erwägungen wäre es daher angezeigt, würden bereits auf staatsvertraglicher Ebene, etwa in Form einer nicht abschließenden Aufzählung, Kriterien festgelegt oder Situationen umschrieben, anhand derer die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Glücksspielwerbung bestimmt werden könnte. Dies würde in erheblichem Maße zur Rechtssicherheit, insbesondere zur Bestimmtheit der Regelung, beitragen.

Auch im Hinblick auf die Regelung des Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 3 GlüNeuRStV-E erscheinen präzisierende Vorgaben angebracht. Insbesondere die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Spielhallenwerbung, aber auch die Anwendungshinweise einzelner Landesministerien dürften darauf hindeuten, dass in der Anwendungspraxis bei der Bestimmung „besondere[r] Merkmale des jeweiligen Glücksspiels“, die im Rahmen glücksspielbezogener Werbemaßnahmen zukünftig herausgehoben werden dürfen, Schwierigkeiten auftreten werden. Eine zumindest beispielhafte Aufzählung solcher besonderen Merkmale der einzelnen Spielformen wird daher empfohlen.

Der ebenfalls neu eingefügte Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 5 GlüNeuRStV-E verschärft die Anforderungen des Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 4 GlüNeuRStV-E, der § 5 Abs. 2 S. 1 GlüStV entspricht. Während nach bisheriger Rechtslage Minderjährige nicht schon dann in unzulässiger Weise von Glücksspielwerbung adressiert werden, wenn diese für sie lediglich wahrnehmbar ist, sollen die Glücksspielanbieter zukünftig auch dafür Sorge tragen, dass Minderjährige als Empfänger von Glücksspielwerbung ausgenommen werden. Gerade im Hinblick auf Plakatwerbung, Fernsehwerbung und andere an einen unbestimmten Empfängerkreis adressierte Werbemaßnahmen dürfte diese Regelung in der Praxis erhebliche Vollzugsschwierigkeiten nach sich ziehen. Dabei wird es maßgeblich darauf ankommen, wie die Wendung „soweit möglich“ im Sinne der Regelung zu verstehen sein soll. Die Festlegung äußerer Grenzen der die werbenden Glücksspielanbieter treffenden Pflicht würde insoweit erheblich zur Rechtssicherheit beitragen.

Der neu eingefügte Art. 1 § 5 Abs. 2 S. 7 GlüNeuRStV-E normiert konkrete Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung glücksspielbezogener Werbung und ist aus rechtsstaatlicher Perspektive zu begrüßen. Die Regelung übernimmt Vorgaben der Werberichtlinie, § 4 Abs. 1 Nr. 6 und 8 WerbeRl. Es verwundert allerdings, dass nicht weitere konkrete Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung von Glücksspielwerbung in den GlüNeuRStV-E überführt wurden, könnte so doch insbesondere die Bestimmtheit und Vollzugstauglichkeit des Werberegulierungsregimes deutlich verbessert werden (s.o.).

Art. 1 § 5 Abs. 3 GlüNeuRStV-E scheint in seinem Aufbau fehlerhaft zu sein. Die in Art. 1 § 5 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 GlüNeuRStV-E enthaltene Klarstellung, dass Absatz 4 der Vorschrift unberührt bleibt, dürfte sich in Ansehung des Inhalts von Art. 1 § 5 Abs. 4 GlüNeuRStV-E auf Art. 1 § 5 Abs. 3 S. 2 GlüNeuRStV-E und nicht auf dessen Satz 1 beziehen.

Art. 1 § 5 Abs. 6 Satz 1 GlüNeuRStV-E adressiert neue Werbephänomene im Internet. Die Regelung verbietet es, für die Bewerbung von Glücksspielen im Internet, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, eine variable Vergütung zu vereinbaren oder zu zahlen. Das Verbot erfasst insbesondere umsatz-, einzahlungs- oder einsatzabhängige Vergütungen. Damit scheint der GlüNeuRStV-E jüngeren Phänomenen wie dem Glücksspielstreaming auf Plattformen wie Twitch begegnen zu wollen. Das Vergütungsverbot dürfte darauf abzielen, Dritte, die nach Art. 1 § 5 Abs. 1 Satz 2 GlüNeuRStV-E mit der Durchführung von Glücksspielwerbung beauftragt werden dürfen, davon abzuhalten, Glücksspiele aus monetären Motiven übermäßig zu bewerben. Die Begrenzung des Verbots auf solche Glücksspiele, an denen gesperrte Spieler nicht teilnehmen dürfen, nimmt Werbung für Lotterien aus dem Anwendungsbereich der Regelung aus. Damit darf für Lotteriewerbung im Internet dem Grunde nach also eine variable Vergütung vereinbart und bezahlt werden, was Anreize dafür schaffen dürfte, Lotterien möglichst attraktiv zu bewerben. Ob dies in Ansehung des Kohärenzgebots allerdings unionsrechtlichen Maßstäben gerecht wird, kann durchaus bezweifelt werden.

2. Zu den Vorgaben für virtuelle Automaten Spiele in Art. 1 § 22a Abs. 11 GlüNeuRStV-E

Mit dem in Art. 1 § 22a Abs. 11 GlüNeuRStV-E statuierten Verbot, bei der Bewerbung von virtuellen Automaten Spielen die Begriffe „Casino“ oder „Casinospiele“ zu verwenden, zeichnet der GlüNeuRStV-E ein für das terrestrische Spielhallenangebot (insbesondere nach verschiedenen Ausführungsgesetzen der Länder) bereits bestehendes Verbot nach. Damit soll anscheinend eine Verwechslung von virtuellen Automaten Spielen nach Art. 1 § 22a GlüNeuRStV-E und Online-Casinospielen nach Art. 1 § 22c GlüNeuRStV-E verhindert werden. Detailverbote dieser Art müssen, ungeachtet ihrer wohl vor allem psychologisch zu bewertenden Sinnhaftigkeit, vollzogen werden, um

Wirkung zu entfalten. Im terrestrischen Glücksspiel gelingt dies nicht. Ob der Vollzugsdruck der Behörden durch Anordnungen dieser Art in sinnvoller Weise weiter erhöht wird, ist zu bezweifeln.

3. Zu den Vorgaben für Spielhallenwerbung in Art. § 26 Abs. 1 GlüNeuRStV-E

Dass der GlüNeuRStV-E hingegen keine Änderungen im Hinblick auf die Vorgaben für Spielhallenwerbung, Art. 1 § 26 Abs. 1 GlüNeuRStV-E, vorsieht, ist in Anbetracht der Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die sich in der bisherigen Anwendung der inhaltsgleichen Regelung des GlüStV stellen, kritisch zu sehen. Gerade die (uneinheitliche) verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu verdeutlicht, dass es konkreter Vorgaben dazu bedarf, wann von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle Werbung für den Spielbetrieb oder die in einer Spielhalle angebotenen Spiele ausgeht oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird.

IV. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Der Entwurf sieht vor, dass die Länder zur Wahrnehmung der Aufgaben der Glücksspielaufsicht, insbesondere im Bereich des Internets, eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichten. Die Regelungen zur „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“ finden sich in Artikel 2 des GlüNeuRStV-E.

1. Aufgaben und Organisation

In welchem Land die Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll, steht nach dem aktuellen Entwurf noch nicht fest. Sie gilt jedenfalls dann als Einrichtung dieses Sitzlandes. Träger der Anstalt sind die Länder, Art. 2 § 3 Abs. 1 GlüNeuRStV-E. Organe der Anstalt sind nach Art. 2 § 7 GlüNeuRStV-E der Verwaltungsrat und der Vorstand. Der Verwaltungsrat besteht aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter eines jeden Trägerlandes. Der Vorstand, gesetzlicher Vertreter und Leiter der Anstalt, besteht aus mindestens zwei Mitgliedern und wird vom Verwaltungsrat für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. Der Verwaltungsrat kann für den Vorstand bindende Entscheidungsrichtlinien und Weisungen im Einzelfall beschließen. Nach Art. 2 § 9 Abs. 2 S. 2 GlüNeuRStV-E ist der Vorstand an die Beschlüsse des Verwaltungsrates gebunden. Eine politische Steuerungsmöglichkeit der Länder soll demzufolge über den Verwaltungsrat erreicht werden.

Aufgaben und Zuständigkeiten der Anstalt sind in Art. 2 §§ 5 und 6 GlüNeuRStV-E geregelt. Hiernach ist die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifendes Glücksspiel tätig. So ist sie u.a. nach Art. 2 § 6 Abs. 1 GlüNeuRStV-E dafür zuständig, Erlaubnisse mit Wirkung für alle Länder für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen nach Art. 1 § 9a Abs. 3 GlüNeuRStV-E zu erteilen. Über Art. 1 § 9a Abs. 2 S. 1 i.V.m. Art. 1 § 9 Abs. 1 GlüNeuRStV-E ist sie überdies zuständig zum Erlass der erforderlichen ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Zudem führt sie die länderübergreifende Sperrdatei und die neu eingeführte Limitdatei, Art. 2 § 6 Abs. 4 GlüNeuRStV-E. Konsequenterweise unterhält die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder auch die in Art. 1 § 9 Abs. 8 GlüNeuRStV-E geforderte Liste, in der die Veranstalter und Vermittler von Glücksspiel aufgeführt werden, die über eine Erlaubnis oder Konzession verfügen (White List). Anders als teilweise gefordert, kann die Anstalt nach dem jetzigen Entwurf keine Rechtsverordnungen erlassen. Da die Gründung der Anstalt einige Zeit in Anspruch nehmen wird, ist es begrüßenswert, dass Art. 2 § 17 GlüNeuRStV-E umfassende Übergangsregelungen enthält.

2. Verfassungsrechtliche Erwägungen

Angesichts der bestehenden Vollzugsprobleme im Glücksspielrecht wird eine bundeseinheitliche Aufsichtsbehörde in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts von verschiedenen Stellen (u.a. vom hessischen Innenministerium) schon seit längerer Zeit gefordert. Gleichwohl begegnet eine solche Konstruktion in einem föderalen System verfassungsrechtlichen Bedenken. Ein generelles Verbot länderübergreifender Kooperationen lässt sich dem Grundgesetz allerdings nicht entnehmen. Als Staaten können die Länder daher auf Gebieten, für die ihnen die Verwaltungshoheit zusteht, Vereinbarungen über eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung und deren Organisation treffen. Die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Länder sind gängige Staatspraxis und existieren bereits in einigen Bereichen. Auch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts ist kein Novum. So haben sich die Länder beim Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) ebenfalls in der Form der Anstalt des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen. Auch im Bereich des Glücksspiels existiert mit der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) eine Anstalt des öffentlichen Rechts.

Von der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts durch die Länder ist die Frage zu unterscheiden, wie die Anstalt unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen zu organisieren ist und mit welchen Aufgaben und Befugnissen sie verfassungsrechtlich zulässig ausgestattet werden darf. Nach Art. 2 § 5 Abs. 1 GlüNeuRStV-E wird die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet tätig. Die Ausfüllung dieser Aufgabe beinhaltet jedenfalls den Erlass von Verwaltungsakten, wie sich vor allem aus den Zuständigkeiten nach Art. 2 § 6 Abs. 1 und 2 GlüNeuRStV-E ergibt. Sie bedarf insoweit hinreichender demokratischer Legitimation, die bekanntlich von den Staatsvölkern der Länder ausgehen muss. Es genügt dabei nicht, wenn die Ausübung von Hoheitsgewalt auf das Staatsvolk des Sitzlandes zurückgeführt werden kann, weil die Erlaubnis- und Aufsichtsmaßnahmen in allen Ländern gleichermaßen gelten. Zentrale Instrumente zur Legitimation verselbständigter Verwaltungseinheiten sind die Bindung an gesetzliche Vorgaben, die der GlüNeuRStV-E liefert, sowie vor allem die Einrichtung einer effektiven Rechts- und Fachaufsicht durch die unmittelbare Staatsverwaltung. Ob die Aufsichtsstrukturen nach dem GlüNeuRStV-E diesen Anforderungen genügen, erscheint fraglich.

Schon dem Glücksspielkollegium nach dem GlüStV wird vorgeworfen, dass es im grundrechtsrelevanten Bereich intern verbindliche Entscheidungen treffe, ohne in ein System effektiver Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse eingebunden zu sein. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat jedoch deutlich mehr und umfassendere Befugnisse als das Glücksspielkollegium. Zudem handelt es sich anders als bei dem Glücksspielkollegium um eine unmittelbar nach Außen auftretende rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und somit um eine Form der mittelbaren Staatsverwaltung, sodass auch die Anforderungen an eine effektive Rechts- und Fachaufsicht deutlich steigen.

Regelungen zur Rechts- und Fachaufsicht enthält Art. 2 § 13 GlüNeuRStV-E. Nach Art. 2 § 13 Abs. 1 GlüNeuRStV-E führt die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes zusammen mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer die Rechtsaufsicht, soweit nicht die Eilbedürftigkeit ein unverzügliches Einschreiten gebietet. Grundsätzlich wird demzufolge von einer gemeinschaftlichen Rechtsaufsicht ausgegangen. Größere Sorge bereiten die Regelungen zur Fachaufsicht in Art. 2 § 13 Abs. 2 und 3 GlüNeuRStV-E. Nach Art. 2 § 13 Abs. 2 GlüNeuRStV-E unterliegt die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder der Fachaufsicht durch die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes. Eine gemeinschaftliche Fachaufsicht der Länder ist somit nicht vorgesehen. Allerdings kann jede oberste Glücksspielaufsichtsbehörde eines Landes die zuständige

oberste Landesbehörde des Sitzlandes um fachaufsichtliche Maßnahmen bitten. Diese muss der Bitte dann innerhalb einer gewissen Frist nachkommen, es sei denn, dass innerhalb dieser Frist die Mehrheit der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder der Durchführung der fachaufsichtlichen Maßnahme widerspricht.

Problematisch erscheint hierbei, dass ein einzelnes Land zwar die Möglichkeit hat, fachaufsichtlich tätig zu werden, indem es die zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes um eine fachaufsichtliche Maßnahme bittet. Sollte die Mehrheit der anderen Länder allerdings der Durchführung der Maßnahme widersprechen, muss die oberste Landesbehörde des Sitzlandes nicht tätig werden. In diesem Fall erstreckt sich die Fachaufsicht des Landes, welches ein Einschreiten fordert, eben nicht auf die Gemeinsame Glücksspielbehörde des Landes als Kollektiv. Die fachaufsichtliche Maßnahme entfaltet somit keine Wirkung. Mit anderen Worten liegt es nicht in der Hand der obersten Glücksspielaufsicht eines jeden Landes, abgesehen von der des Sitzlandes, ob eine fachaufsichtliche Maßnahme durchschlägt oder nicht. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die öffentliche Gewalt, die die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder ausübt, noch hinreichend auf das einzelne Landesvolk zurückführbar ist.

Dieser Feststellung kann nicht entgegengehalten werden, dass beim ZDF ebenfalls nur beschränkte Aufsichtsregelungen bestehen. Das ZDF betreibt im Gegensatz zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder keine Eingriffsverwaltung. Vielmehr dient es der Sicherung der Rundfunkfreiheit und handelt daher in einem weitestgehend staatsfreien Raum.

Festzuhalten bleibt: Die Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts beruht auf nachvollziehbaren Erwägungen. Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dass sich die Länder zu einer Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zusammenschließen. Die konkrete Ausgestaltung der Rechts- und Fachaufsicht erscheint jedoch verfassungsrechtlich unzureichend.

V. Spielhallen

Das Recht der Spielhallen erfährt durch den GlüNeuRStV-E ebenfalls einige Änderungen. Einerseits soll die in § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV noch vorgesehene Möglichkeit einer Härtefallbefreiung gestrichen werden. Andererseits soll es Art. 1 § 29 Abs. 4 S. 1 GlüNeuRStV-E einzelnen Ländern ermöglichen, von dem in § 25 Abs. 2 GlüNeuRStV-E normierten Verbot von Spielhallen im baulichen Verbund abzuweichen. Beide Neuerungen werfen Fragen auf.

a) Der Wegfall der Härtefallbefreiung und die Frage der Verteilungskriterien

Der Wegfall der Härtefallregelung in § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV erscheint zunächst richtig. Jedenfalls der gesetzgeberischen Vorstellung nach soll die praktische Umsetzung der Mindestabstände abgeschlossen sein. Etwaigen Härtefällen des Bestandsgewerbes konnte trotz Unterschreitung der vorgesehenen Mindestabstände über die Regelung des § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV eine Erlaubnis für einen angemessenen Zeitraum erteilt werden. Spätestens seit dem 30. Juni 2017 benötigten die Bestandsspielhallen eine neue oder andere Erlaubnis für den Weiterbetrieb. Etwaige Härtefallanträge der Bestandsunternehmer müssten demnach bereits durch die Erlaubnisbehörden der Länder entschieden worden sein. Insofern gilt: Die Zeit der Härtefälle ist vorbei.

Der Wegfall der Härtefallregelung dürfte der nach wie vor ungeklärten Frage nach der praktischen Umsetzung der Mindestabstandsregelungen im Wege der Primärverteilung (Auswahlentscheidung) zu neuer Relevanz verhelfen. Trotz der eben nur vermeintlichen bundesverfassungsgericht-

lichen Klärung der Frage nach den Auswahlparametern erfahren die vielfältigen behördlichen Lösungsansätze bis heute eine durchaus gemischte verwaltungsgerichtliche Rezeption. Sowohl der bundesverfassungsgerichtlichen Behelfskonstruktion einer Anleitung der Primärverteilung durch die Härtefallkriterien als auch dem Ansatz, die Härtefallbefreiung vor die eigentliche Auswahlentscheidung zu ziehen, wird durch den GlüNeuRStV-E jedenfalls teilweise die Grundlage entzogen. Umso dringender erscheint eine Regelung der Verteilungskriterien, nicht nur aus rechtspolitischen Gründen. Der GlüNeuRStV-E leistet diese leider nicht. Damit bleibt die Chance, ein erhebliches rechtsstaatliches Defizit der Glücksspielregulierung zu beheben, ungenutzt.

b) Die Kompetenz zur Abweichung vom Verbundverbot einiger Länder

In Art. 1 § 29 Abs. 4 GlüNeuRStV-E werden die Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt zur Abweichung vom in Art. 1 § 25 Abs. 2 GlüNeuRStV-E aufrechterhaltenen Verbot der Erlaubniserteilung für Spielhallen im baulichen Verbund befugt. In den vier genannten Ländern sollen die Ausführungsbestimmungen zum GlüNeuRStV-E vorsehen können, dass Spielhallen im baulichen Verbund eine Genehmigung erhalten können, soweit sie durch eine akkreditierte Prüfungsorganisation zertifiziert wurden, diese Zertifizierung mindestens alle zwei Jahre erfolgreich erneuert wird, die Betreiber über einen überprüften Sachkundenachweis verfügen und ihre Mitarbeiter besonders schulen. Dabei ist die Norm des Art. 1 § 29 Abs. 4 GlüNeuRStV-E ein Überbleibsel des vormaligen nordrhein-westfälischen Entwurfs für einen „Staatsvertrag für ein Glücksspielregulierungsgesetz“. Dieser sah in § 64 Abs. 1 und 2 eine umfassendere Abweichungskompetenz aller Länder vor. Anknüpfend an dieselben Kriterien sollte allen Ländern nicht nur für das Verbot des baulichen Verbunds für Spielhallen, sondern auch für die Unterschreitung von Mindestabständen in ihrem Landesrecht die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis trotz Unterschreitung der Mindestabstände ermöglicht werden.

Der Umstand, dass der GlüNeuRStV-E es einigen Ländern ermöglicht, Erlaubnisse trotz Verstoßes gegen das Verbundverbot zu erteilen, dies in vergleichbarer Art jedoch nicht auch für Verstöße gegen das Mindestabstandsgebot vorsieht, ist als gleichheitsrechtlich relevante Ungleichbehandlung zu werten, deren Rechtfertigung fraglich erscheint. Das Verbundverbot nach Art. 1 § 25 Abs. 1 GlüNeuRStV-E ist eine besondere Ausprägung des allgemeinen Mindestabstandsgebots nach Art. 1 § 25 Abs. 1 S. 1 GlüNeuRStV-E. Beide Normen dienen der Absicherung des sogenannten Verbots von Mehrfachkonzessionen. Art. 1 § 29 Abs. 4 GlüNeuRStV-E führt dazu, dass ähnliche Fälle einer Mehrfachkonzession unterschiedlich behandelt werden. Während ein Spielhallenverbund auf Grundlage von Art. 1 § 29 Abs. 4 GlüNeuRStV-E zulässig sein kann, ist eine Unterschreitung des Mindestabstandsgebots stets unzulässig. Ein Grund für diese Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. Vor dem Hintergrund, dass die Länder über die Einführung der Mindestabstandsgebote insbesondere dem Phänomen der Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen begegnen wollten, erscheint die Regelung zudem widersprüchlich.

Schwerer wiegt, dass der GlüNeuRStV-E den richtigen Ansatz zu einer primär qualitativen und nicht quantitativen Regulierung der Spielhallen nur in den Übergangsregelungen und hier nur für einen Sonderfall und einzelne Länder verfolgt. Damit wird die Chance verpasst, die vor allem im Vollzug vielerorts gescheiterte quantitative Regulierung über Mindestabstände aufzugeben und das Recht der Spielhallen konsequent auf eine qualitative Regulierung umzustellen.

Bochum, 08.02.2020

Prof. Dr. Julian Krüper

Prof. Dr. Sebastian Unger