



Rechtliche Zulässigkeit
virtuellen Automatenspiels
staatlicher Glücksspielanbieter

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

I. Gegenstand der Betrachtung: virtuelles Automatenspiel



<https://stock.adobe.com/de/>

- § 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021
„Virtuelle Automatenspiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele.“

II. Virtuelles Automatenspiel im GlüStV 2021

- Vorab: § 1 Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.

1. Überblick über wesentliche Regelungen

- § 2 Anwendungsbereich

(7) Für virtuelle Automatenspiele gelten nur die §§ 1 bis 9a, 22a und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts.

- § 4 Allgemeine Bestimmungen zur Erlaubniserteilung

(4) Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden.

- § 4a Besondere Erlaubnisvoraussetzungen

- § 4b Erlaubnisverfahren

- § 4c Erlaubniserteilung

- § 4d Pflichten; Aufsichtliche Maßnahmen

- § 6i Spielsuchtfrüherkennung; Safe-Server; kurzfristige Sperre

- § 22a Virtuelle Automatenspiele

(1) Die Ausgestaltung von virtuellen Automatenspielen darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen. Inhaber einer Erlaubnis für die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen dürfen ein virtuelles Automatenspiel nur anbieten, wenn dieses zuvor auf deren Antrag von der zuständigen Behörde erlaubt worden ist. Der Behörde ist zum Zweck der Prüfung der Erlaubniserteilung eine Version des Spiels zur Verfügung zu stellen. Wesentliche Änderungen des virtuellen Automatenspiels nach Erteilung einer Erlaubnis nach Satz 2 bedürfen der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis nach Satz 2 kann jederzeit widerrufen werden, es sei denn, sie müsste zum Zeitpunkt des Widerrufs erneut erteilt werden. Virtuelle Automatenspiele, die nicht nach Satz 2 erlaubt sind, sind unerlaubte Glücksspiele.

(2) Virtuelle Automatenspiele, die herkömmlich in Spielbanken veranstalteten Tischspielen mit Bankhalter, insbesondere Roulette, Black Jack oder Baccara, entsprechen, sind unzulässig.

(3) Die Gewinnaussichten müssen zufällig sein und es müssen für jeden Spieler gleiche Chancen eröffnet werden. Die Spielregeln und der Gewinnplan müssen leicht aufrufbar sein und für den Spieler leicht verständlich beschrieben werden. Dem Spieler sind die Wahrscheinlichkeit auf den Gewinn des Höchstgewinns sowie die durchschnittliche Auszahlungsquote je einen Euro Spieleinsatz erkennbar anzuzeigen. Die Anzeige muss dort erfolgen, wo der Spieleinsatz getätigt werden kann.

- (4) Ein virtuelles AutomatenSpiel darf nur infolge einer entsprechenden Erklärung des Spielers beginnen, die erst nach Beendigung des vorherigen Spiels abgegeben werden darf. Unzulässig sind insbesondere Programmabläufe, die nach dem Ablauf des vorherigen Spiels selbstständig ein weiteres Spiel beginnen lassen und Erklärungen eines Spielers, an mehreren Spielen in Folge teilzunehmen.
- (5) Einsätze und Gewinne dürfen nur in Euro und Cent erfolgen. Die Umrechnung von Geldbeträgen in andere Währungen, Punkte oder sonstige Einheiten vor, während oder nach dem Spiel oder als Ergebnis des Spiels ist unzulässig.
- (6) Ein Spiel muss durchschnittlich mindestens fünf Sekunden dauern. Ein Spiel beginnt mit der Erklärung im Sinne des Absatzes 4 Satz 1 und endet mit der Anzeige des Ergebnisses.
- (7) Der Einsatz darf einen Euro je Spiel nicht übersteigen. Die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde kann zur Erreichung der Ziele des § 1 den Höchsteinsatz je Spiel nach Satz 1 an geänderte Verhältnisse anpassen.
- (8) Ein Gewinn muss in einem vor Beginn des Spiels festgelegten Vielfachen des Einsatzes bestehen. Einsätze, Gewinne oder Teile von Einsätzen oder Gewinnen dürfen nicht zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Spiele zu schaffen (Jackpotverbot).

(9) § 6h Absatz 7 Satz 2 und 3 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass dem Spieler die weitere Teilnahme an virtuellen Automatenspielen erst fünf Minuten nach der Bestätigung der Kenntnisnahme des Hinweises ermöglicht werden darf.

(10) Das gleichzeitige Spielen von mehreren virtuellen Automatenspielen ist verboten. Dies gilt auch für das Spielen desselben Spiels. Erlaubnisinhaber haben dies durch geeignete technische Maßnahmen sicherzustellen. Spielern darf nur ein Spiel zur gleichen Zeit angezeigt werden.

(11) Im Zusammenhang mit der Veranstaltung und dem Eigenvertrieb von virtuellen Automatenspielen oder Werbung hierfür ist die Verwendung der Begriffe „Casino“ oder „Casinospiele“ unzulässig.

(12) Die Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen ist nur über das Internet zulässig. Der stationäre Vertrieb von virtuellen Automatenspielen ist verboten.

2. Rolle des Staates

a) Normative Ausgestaltung

- § 9 Glücksspielaufsicht

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. ...

- § 9a Ländereinheitliche Verfahren

(1) Die jeweils zuständige Behörde erteilt mit Wirkung für alle Länder ...

3. die Erlaubnisse ... für die Veranstaltung von ... virtuellen Automaten spielen ...

(2) In den Fällen des Absatzes 1 übt die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde gegenüber den Erlaubnisnehmern auch die Aufgaben der Glücksspielaufsicht nach § 9 Absatz 1 mit Wirkung für alle Länder ab dem Zeitpunkt der Erlaubniserteilung aus; sie kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen und nach dem für sie geltenden Landesrecht vollstrecken sowie dazu Amtshandlungen in anderen Ländern vornehmen. Die nach Satz 1 zuständige Behörde überwacht insbesondere die Einhaltung der Inhalts- und Nebenbestimmungen der Erlaubnis und entscheidet über Maßnahmen nach §§ 4a bis 4d.

- keine Geltung von § 10 (vgl. § 2 Abs. 7)
 - (1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. ...
 - (2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder *diese* öffentliche Aufgabe selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.
- also:
 - aufsichtliche Funktion
 - kein Gebot zum staatlichen Angebot virtuellen Automatenspiels

b) Zulässigkeit virtuellen Automatenspiels staatlicher Glücksspielanbieter auf Grundlage des GlüStV 2021

- mögliche Motivationen:
 - mit einem virtuellen Angebot trägt der Staat der zunehmenden Verlagerung des Glücksspiels ins Internet Rechnung und bleibt wettbewerbsfähig
 - der GlüStV 2021 erlaubt erstmalig die bundesweite Vergabe von Lizenzen für virtuelle Automatenspiele. Der Staat könnte nun also selbst als Anbieter auftreten, um die Ziele des neuen Staatsvertrags umzusetzen
 - Kanalisierung des Spielbetriebs in ein sicheres, legales und überwachtes Umfeld; dadurch soll auch das vom BVerfG formulierte Ziel der Suchtprävention sowie des Spielerschutzes sichergestellt werden

- durch die direkte Kontrolle kann der Staat sicherstellen, dass die Regeln, insbesondere die zum Spieler- und Jugendschutz, eingehalten werden
- weitere Eindämmung des Schwarzmarkts durch die Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes
- Generierung von Steuereinnahmen, aber auch direkten Einnahmen durch die Gewinne der Anbieter; Finanzierung von gemeinnützigen Projekten oder Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
- alle Ziele des GlüStV 2021 können durch staatliche Anbieter sichergestellt werden

- Pro
 - Aufgabe des Staates, für ein attraktives Angebot zu sorgen, um Spieltrieb der überwiegenden Anzahl der Spieler in geordneten und überwachten Bahnen zu befriedigen
 - historisch: (heute unzulässiges) staatliches Glücksspielmonopol
 - nur Öffnung für andere Anbieter
 - kein Verbot für staatliches Angebot
 - systematisch: wenn der Staat nicht explizit als möglicher Veranstalter benannt ist, ist dies kein Argument dafür, dass der Staat kein Veranstalter sein kann
 - vgl. auch §§ 27 ff. LGlüG BW: öffentliche Hand ist nicht explizit als möglicher Veranstalter von Spielbanken genannt, allerdings kann sie sich in den vorgesehenen Ausschreibungen durchsetzen (so geschehen)

- Contra
 - Öffnung des Online-Glücksspiel durch den GlüStV 2021 zielte nicht auf Marktexpansion staatlicher Anbieter
 - ggf. Sperrwirkung des § 2 Abs. 7 i.V.m. § 10 GlüStV 2021
 - aber: § 10 Abs. 4
 - Zulässigkeit staatlicher Sportwettenanbieter (ODDSET) mit Onlineangebot anerkannt → bei konsequenter Ausrichtung an der Spielsuchtprävention und –bekämpfung (vgl. BVerfG, Urt. v. 28. März 2006 - BvR 1054/01)
 - Interessenkonflikt: fiskalische Betätigung als Nebeneffekt und dadurch ein finanzielles Interesse an hohen Umsätzen vs. Staat als Regulierer für Jugend- und Spielerschutz
 - aber: § 9 Abs. 7 GlüStV
Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der in § 10 Absatz 2 und 3 genannten Veranstalter zuständig ist.

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

- Regelungszuständigkeit der Länder, Art. 70 Abs. 1 GG (+)
 - Koordinationsinstrument des Staatsvertrags anerkannt
- Berufsfreiheit privater Anbieter, Art. 12 Abs. 1 GG
 - Wettbewerb ≠ Eingriff
 - ggf. problematische
Verdrängungsabsicht/Monopolisierung nicht ersichtlich
- Verfolgung eines öffentlichen Zwecks als Grundlage für jede wirtschaftliche Betätigung des Staates
 - jenseits der Kommunalwirtschaft str.
 - in Bezug auf Angebot virtuellen Automatenspiels bei entsprechender Ausgestaltung begründbar

IV. Folgerungen

- virtuelles Automatenpiel (auch) durch staatliche Anbieter zulässig, aber nicht geboten
- keine Monopolisierung/Verdrängung privater Wettbewerber
- restriktive Voraussetzungen des GlüStV 2021 sind stets zu beachten



—
Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!