

## Gut gemeint – aber auch gut gemacht?

Prof. Dr. Julian Krüper/Prof. Dr. Sebastian Unger<sup>1</sup>

Der Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrags versucht, das Glücksspielrecht an die Wirklichkeit vor allem des Online-Glücksspiels anzupassen. Dabei geht er im Hinblick auf die Regulierungsinstrumente, aber auch organisationsrechtlich neue Wege. Dem notwendigen politischen Kompromiss wurden dabei Stringenz und Geschlossenheit des Vertrags weitgehend geopfert. Das ist teils der Technizität des Gegenstandes geschuldet. Gleichwohl sollten sich die Länder auch regelungstechnisch höhere Ziele stecken.

Die Neuregulierung hat die Länder mit einem Dilemma konfrontiert: Zurecht wollen sie gegen das illegale Online-Glücksspiel vorgehen und das Spiel hin zu legalen Formen kanalisieren. Dabei begegnen sie aber nicht nur dem Problem, die Schaffung eines hinreichend attraktiven legalen Angebots mit den gleichrangigen Zielen der Suchtprävention und -bekämpfung zu versöhnen. Auch stoßen sie auf einen bereits etablierten illegalen Markt, aus dem die Spielerinnen und Spieler in den legalen Markt wechseln sollen. Die Länder hoffen offenbar, mit den in § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 des Entwurfs vorgesehenen Maßnahmen zur Sperrung von Online-Angeboten dem Markt die Grundlage zu entziehen und dadurch Kanalisierung wahrscheinlicher zu machen. Das setzt zwei Dinge voraus: die technische Wirksamkeit der Sperren und den politischen Willen zu ihrer Verfügung. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Zugangerschwerungsgesetz 2010 sind Zweifel angebracht, ob es zu einem konsequenten Vollzug kommen wird. Auch ob die geplante „Gemeinsame Glücksspielbehörde“ mit den notwendigen Ressourcen bis Juni 2021 errichtet sein wird, darf man bezweifeln.

Unabhängig davon begegnet die geplante Behörde verfassungsrechtlichen Bedenken: Im Versuch, trotz Verwaltungszuständigkeit der Länder eine zentrale Behörde einzurichten, setzen sich verfassungsrechtliche Probleme fort, die schon zur Verwerfung des Glücksspielkollegiums führten, obwohl dieses nicht einmal zu Entscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung befugt war. Die neue Glücksspielbehörde soll hingegen als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen die zentrale Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet sein. Damit steigt der Bedarf an demokratischer Legitimation, ohne dass durch die Regelung der Rechts- und Fachaufsicht hinreichend klare und durchweg tragfähige Verantwortungsstrukturen geschaffen würden.

Der Entwurf bringt eine fast alle Spielformen übergreifende Spielersperre, ein schon lange gefordertes Instrument der Suchtprävention. Freilich lassen die Länder bei Pferdewetten, dem Gewinnsparen und den großen Lotterien Ausnahmen zu. An ihnen dürfen gesperrte Spieler teilnehmen. Während das für das Gewinnsparen noch gangbar scheint, ist es schon für die Pferdewetten kaum erklärlich, zumal den Ländern in § 25 Abs. 3 S. 1 RennwLottG ausdrücklich das Recht eingeräumt wird, Vorschriften über Regelungen zur Spielersperre für Pferdewetten zu erlassen. Interessanter noch ist die Ausnahme zugunsten von Lotterien, weil sie mit der Begründung des Lotteriemonopols in Zusammenhang steht. Hier müssen sich die Länder entscheiden: Wollen sie das Lotteriemonopol auch, um Suchtprävention zu betreiben? Dann müsste die Spielersperre aus Kohärenzerwägungen eigentlich auch auf die staatlichen Lotterieangebote erstreckt werden.

---

<sup>1</sup> Die Autoren sind Lehrstuhlinhaber an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und juristische Direktoren des drittmittelfinanzierten Instituts für Glücksspiel und Gesellschaft ([www.glueg.org](http://www.glueg.org)).

Mit dem Einzahlungslimit von 1000,- Euro pro Monat für das legale Spiel im Online-Bereich haben die Länder schließlich die bisherige Regelung eines Höchsteinsatzes für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet zu einem anbieterübergreifenden Limit für den gesamten Online-Bereich ausgebaut. Das ändert allerdings nichts daran, dass die staatliche Begrenzung des Ausgabeverhaltens der Bürgerinnen und Bürger sowie der Intensität ihres Konsums in der deutschen Wirtschaftsordnung ein Fremdkörper ist, der eher an die Verschreibung eines wohldosierten Medikaments als an die Regulierung einer mit Gefahren verbundenen Dienstleistung erinnert.

Kaum irgendwo wird auch das eingangs angesprochene Dilemma der Länder deutlicher, die zwischen den Zielen der Kanalisierung des Glücksspiels einerseits und der Suchtprävention und -bekämpfung andererseits gefangen sind: Für eine allein auf Spielerschutz zielende Regulierung sind 1000,- Euro pro Monat natürlich zu viel. Nur wenige dürften über so viel frei verfügbare monatliche Liquidität verfügen. Für eine effektive Kanalisierung hin zu legalen und spielerschutzorientierten Angeboten könnten 1000,- Euro aber noch zu wenig sein. Es geht dabei letztlich darum, wen die Glücksspielregulierung im Blick hat: die pathologischen Spielerinnen und Spieler oder die durchschnittlichen Glücksspielkonsumentinnen und -konsumenten ohne pathologisches oder auch nur problematisches Spielverhalten. Beides wäre gleichermaßen legal wie legitim, ist aber nur schwer gleichzeitig zu verwirklichen. Rechtlich ist noch ein weiterer Aspekt bedenkenswert: Neben dem Online-Limit von 1000,- Euro gibt es durch die Spielverordnung ein faktisches Einsatz- und Verlustlimit für das Spiel an Automaten in Spielhallen. Das Automatenspiel in Spielbanken bleibt hingegen unlimitiert. Auch terrestrisch platzierte Sportwetten unterliegen im Gegensatz zu online vermittelten Sportwetten keinem Einsatzlimit, ebenso wenig wie Pferdewetten. Lotterien sind ohnehin ausgenommen. Wollen die Länder eine in sich konsistente und widerspruchsfreie Regulierung des Glücksspiels ins Werk setzen, müssen sie sich auch über das Verhältnis von expliziten und impliziten Limits und Ausnahmen davon klar werden. Auch hier scheint Nachholbedarf zu bestehen.