Die bisherige Regulierung der Veranstaltung von Online-Casinospielen gemäß § 22c GlüStV 2021 in den Bundesländern

Von Carsten Bringmann und Melanie Tschakert, Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB

Am 1. Juli 2021 ist der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – „GlüStV 2021") in Kraft getreten. Eine wesentliche Neuerung des GlüStV 2021 ist die Legalisierung von Online-Casinospielen, welche bislang nur in Schleswig-Holstein aufgrund der dortigen Rechtslage veranstaltet werden durften.[1] Gemäß der Legaldefinition in § 3 Abs. 1a Satz 2 GlüStV 2021 sind Online-Casinospiele virtuelle Nachbildungen von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels mit Teilnahmemöglichkeit über das Internet. Als Bankhalterspiele werden wiederum Spiele bezeichnet, bei denen eine Partei, namentlich die Spielbank, durch die Spielregeln bevorzugt wird, sodass die Gegenspieler auf lange Sicht mit Sicherheit verlieren.[2] § 22c Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 räumt den Ländern die Möglichkeit ein, Online-Casinospiele im vorstehenden Sinne auf landesgesetzlicher Grundlage zu erlauben. Die Vorschrift lautet wörtlich wie folgt:

„Die Länder können Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage

1. selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, veranstalten oder
2. eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten."

Während § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 den Ländern ermöglicht, Online-Casinospiele staatlich oder staatsnah durch ein Monopol zu veranstalten, sieht § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 die Vergabe einer Konzession an private Glücksspielanbieter vor. Das Nähere regeln die Länder gemäß § 22c Abs. 5 GlüStV 2021 in landesrechtlichen Bestimmungen.

In diesem Beitrag soll beleuchtet werden, ob und – bejahendenfalls – welche Regulierungen die Länder hinsichtlich der Online-Casinospiele mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 getroffen haben.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder

Ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV 2021 können die Bundesländer die Erteilung einer Erlaubnis für Online-Casinospiele sowie die Aufsicht über die erlaubten Veranstalter jeweils für ihr Territorium regeln.[3] § 22c GlüStV 2021 macht dabei grundlegende Vorgaben für die Ausgestaltung des Online-Casinospielangebots, die von den Ländern zu beachten sind und auf diese Weise ein „kohärentes Gesamtsystem der Regulierung des Glücksspielwesens sicherstellen sollen".[4] Die weitere kohärente Ausgestaltung obliegt den Ländern für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet, wobei die jeweilige landesrechtliche Spielbanken- und sonstige Glücksspielregelung zu berücksichtigen sind.[5]

Staatsvertraglich stehen den Ländern darüber hinaus die Gestaltungsmöglichkeiten nach § 22c Abs. 2 GlüStV 2021 zur Verfügung: Danach können die Länder Kooperationen eingehen und in Form eines Staatsvertrags Online-Casinospiele länderübergreifend ermöglichen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass auch in Ländern mit einer geringeren Einwohnerzahl, in denen der Betrieb eines gesonderten Online-Spielcasinoangebots nicht wirtschaftlich wäre, ein entsprechendes Angebot zur Verfügung steht.[6] Die Entscheidung, in welcher Form die Länder Online-Casinospiele ermöglichen, ist mithin landesgesetzlich zu treffen.

Von den Gestaltungsmöglichkeiten nach § 22c GlüStV 2021 haben bislang sechs Länder wie folgt Gebrauch gemacht:

Konzessionsmodell in Nordrhein-Westfalen: Ausgestaltung als förmliches GWB-Vergabeverfahren

Am 17. Februar 2022 erließ der Landtag von Nordrhein-Westfalen das Gesetz über die Zulassung von Online-Casinospielen im Land Nordrhein-Westfalen („OCG NRW") und schuf damit die notwendige Rechtsgrundlage für Online-Casinospiele. Nordrhein-Westfalen entschied sich dafür, Online-Casinospiele nicht selbst zu veranstalten, sondern hierfür – unter Nutzung der in Nordrhein-Westfalen geltenden Begrenzung des terrestrischen Spielbankangebots – fünf Konzessionen gemäß § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 an private Anbieter zu vergeben. Im zweiten Teil des OCG NRW wird das Konzessionsvergabeverfahren geregelt, wobei auf die Bestimmungen des vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB") sowie die Konzessionsvergabeverordnung verwiesen wird.[7] Des Weiteren benennt § 6 Abs. 1 OCG NRW konkrete Zuschlagskriterien, wonach der Zuschlag an die Bieter erteilt wird, deren Angebot die Ziele des GlüStV 2021 am besten erfüllt und einen wirtschaftlichen Gesamtvorteil ergibt. Die Konzessionen werden widerruflich und befristet für einen Zeitraum von 10 Jahren vergeben. Damit wurde zwar die erforderliche Rechtsgrundlage für Online-Casinospiele geschaffen, doch es bedarf noch der Konzessionierung und der dafür notwendigen förmlichen Vergabe, damit Online-Casinospiele in Nordrhein-Westfalen tatsächlich angeboten werden können.

▹ Die Autoren

Carsten Bringmann ist Rechtsanwalt und Assoziierter Partner in der Rechtsanwaltskanzlei Noerr mit Beratungsschwerpunkt Glücksspielrecht.

Foto: Privat

Melanie Tschakert ist Rechtsanwältin bei Noerr und ebenfalls im Glücksspielrecht tätig.

Foto: Privat

Konzessionsmodell in Schleswig-Holstein: Ausgestaltung als Verwaltungsverfahren

Auch Schleswig-Holstein entschied sich für das Konzessionsmodell des § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021, das in §§ 17 ff. des Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland vom 2. Februar 2022 („GlüStV 2021 AG SH") umgesetzt ist. In einem Verwaltungsverfahren aufgrund einer Ausschreibung des zuständigen Innenministeriums sollen bis zu vier Bewerber Konzessionen für Online-Casinospiele in Form von Erlaubnisbescheiden mit einer Laufzeit von maximal 15 Jahren erhalten. Zwischen dem 23. Mai 2022 und 27. September 2022 konnten Interessierte beim Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein einen schriftlichen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen stellen.[9] Im Rahmen der Antragsprüfung erfolgt zunächst eine Eignungsprüfung auf Basis der eingereichten Nachweise zur Zuverlässigkeit, Sachkunde und Leistungsfähigkeit. Abschließend erfolgt eine Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber danach, welche Bewerbung die höchste Gewähr für die Verwirklichung der Ziele des § 1 Satz 1 GlüStV 2021 für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen über den Erlaubniszeitraum bietet. In der Bekanntmachung des Verwaltungsverfahrens gemäß dem GlüStV 2021 AG SH zur Erteilung von verwaltungsrechtlichen Erlaubnissen für Online-Casinospiele wird explizit klargestellt, dass es sich hierbei nicht um ein förmliches Vergabeverfahren handelt; Verfahrensgegenstand ist weder ein Auftrag nach § 103 GWB noch eine Konzession nach § 105 GWB.[10]

Staatliches Monopol im Freistaat Thüringen

Anders sieht es im Freistaat Thüringen aus: In der Neufassung des Thüringer Spielbankgesetzes als Gesetz über Spielbank und Online-Casino („ThürSpbkOCG") vom 18. März 2022 wurde ein staatliches Monopol im Sinne des § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 festgeschrieben.[11] Rechtlich kann somit eine vom Land beauftragte juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts, die sich vollständig in Landeshand befindet, Online-Casinospiele veranstalten. Die Erlaubnis im Sinne des § 2 ThürSpbkOCG, welche dem Land auf schriftlichen Antrag des für Finanzen zuständigen Ministeriums erteilt wird, ist auf längstens 10 Jahre zu befristen.[12]

Staatliches Monopol im Freistaat Bayern

Auch der Freistaat Bayern hat sich entschieden, den Online-Casinomarkt in Bayern nicht für Private zu öffnen, sondern ein Monopol im Sinne des § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 zu errichten. In der Neufassung des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 22. April 2022 („AGGlüStV Bayern") ist geregelt, dass das Land Online-Casinospiele in Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe durch die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung veranstaltet.[13] Art. 5 Abs. 1 AGGlüStV Bayern beschreibt die Staatliche Lotterie- und Spielbankverwaltung als eine staatliche Einrichtung ohne Rechtspersönlichkeit im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat. Das eigenstaatliche Angebot biete, so die Gesetzesbegründung, die beste Gewähr für die Durchführung von Online-Casinospielen ohne Manipulationen; zudem trage es durch den Ausschluss von Wettbewerb zwischen Veranstaltern von Online-Casinospielen zur Reduktion des Suchtpotentials bei, da der staatliche Anbieter nicht mit anderen Anbietern um das für die Spieler attraktivste Angebot in Konkurrenz treten müsse, sodass er weder besonders suchtanreizende Spielformen anbieten noch verstärkte Werbeaktivitäten durchführen müsse.[14]

Staatliches Monopol in Brandenburg

Brandenburg hat ebenfalls die Option des staatlichen Monopols für die Veranstaltung von Online-Casinospielen im Sinne des § 22c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GlüStV 2021 gewählt. Gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Brandenburg („SpielbG Brandenburg") kann das Land die öffentliche Aufgabe, Online-Casinospiele zu veranstalten, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine privatrechtliche Gesellschaft, an der das Land Brandenburg unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, erfüllen. Die Erlaubnis ist nach § 4 Abs. 1 Satz 2 SpielbG Brandenburg auf 10 Jahre zu befristen.

Staatliches Monopol in Hessen

Der Hessische Landtag verabschiedete am 17. November 2022 ein auf dem Entwurf der Landesregierung basierendes Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften. In § 3 Abs. 2 des neuen Hessischen Gesetzes über Spielbanken und Online-Casinospiele („HSpielbOCG")[15] wird geregelt, dass Online-Casinospiele nur mit einer Erlaubnis des zuständigen Ministeriums veranstaltet werden dürfen, welche nur einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der mindestens zwei Spielbankgemeinden unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erteilt werden darf. Auch das Land Hessen wählt damit die Ausgestaltung als Landesmonopol im Sinne des § 22c Abs. 1 Nr. 1 GlüStV 2021. Das HSpielbOCG wird am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

Keine Entscheidung in den übrigen Bundesländern

Soweit ersichtlich, haben die übrigen Bundesländer bis dato keine Rechtsgrundlage für Online-Casinospiele geschaffen und damit keine Entscheidung darüber getroffen, ob sie den Markt für Private öffnen oder ein staatliches Monopol errichten wollen. Zumindest im Freistaat Sachsen wurde jedoch ein Gesetzentwurf auf den Weg gebracht. Dort soll das Gesetz über Spielbanken im Freistaat Sachsen („SächsSpielbG") vom 26. Juni 2009 in der Fassung vom 25. Juni 2019 dahingehend geändert werden, dass in der Überschrift nach dem Wort „Spielbanken" die Wörter „und Online-Casinospiele" eingefügt werden. §§ 19 ff. SächsSpielbG-E regeln die Ausgestaltung der Veranstaltung von Online-Casinospielen. Eine entsprechende Erlaubnis darf nach § 19 Abs. 1 SächsSpielbG-E nur dem Freistaat Sachsen, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der ausschließlich der Freistaat Sachsen beteiligt ist (Nr. 1), erteilt werden oder

einem anderen Land, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer privatrechtlichen Gesellschaft, an der neben dem Freistaat Sachsen ausschließlich ein oder mehrere andere Länder oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt sind, sofern dies auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens im Sinne von § 22c Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 erfolgt. Der Freistaat Sachsen entscheidet sich somit grundsätzlich für das Modell eines eigenstaatlichen Angebots im Sinne des § 22c Abs. 1 Nr. 1 GlüStV 2021 bei gleichzeitiger Einräumung der Möglichkeit von Länderkooperationen im Sinne des § 22c Abs. 2 GlüStV 2021. Die Erlaubnis soll nach § 20 Abs. 2 Satz 2 SächsSpielbG-E auf 10 Jahre befristet werden.

Ausblick

Ob und wann die weiteren Länder die Regelungen des GlüStV 2021 zur Veranstaltung von Online-Casinospielen umsetzen und ob sie Online-Casinospiele für ihr Hoheitsgebiet auf gesetzlicher Grundlage veranstalten bzw. entsprechende Konzessionen vergeben, ist derzeit nicht absehbar. § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 sieht für die Länder zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten vor, die sich dem Wortlaut nach („oder") gegenseitig ausschließen.[17] Interessant und in den Erläuterungen zum GlüStV 2021 nicht beantwortet ist die Frage, ob die Länder verpflichtet sind, überhaupt eine entsprechende Regulierung für Online-Casinospiele für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu treffen. Dagegen spricht zunächst der Wortlaut von § 22c Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021, wonach die Länder Online-Casinospiele auf einer gesetzlichen Grundlage veranstalten oder Konzessionen erteilen „können". Für eine staatsvertragliche Verpflichtung der Länder, § 22c Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 umzusetzen, spricht hingegen, dass anderenfalls eine Regelungslücke entstünde. Auch die in § 22c Abs. 5 GlüStV 2021 gewählte Formulierung legt eine Umsetzungspflicht der Länder nahe. Diese könnte zwar lediglich dahingehend zu verstehen sein, dass eine landesgesetzliche Ausgestaltungspflicht nur dann besteht, falls sich das Land dazu entscheidet, Online-Casinospiele zuzulassen. Jedoch würde bei dieser Auslegung das Ziel des GlüStV 2021, bislang illegale Online-Casinospiele zu legalisieren und eine regulierte Alternative zum gefahrträchtigen Schwarzmacht zu schaffen, verfehlt, denn in diesem Fall bestünde die Gefahr, dass Interessierte weiterhin die illegalen Angebote nutzen.[18] Vor dem Hintergrund des Sinn und Zwecks des GlüStV 2021 dürfte § 22c Abs. 1 GlüStV 2021 somit dahin gehend auszulegen sein, dass den Ländern keine Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des „Ob" des Angebots von Online-Casinospielen verbleibt, sondern dass sie lediglich befugt sind, darüber zu entscheiden, ob sie diese im staatlichen Monopol selbst veranstalten oder hierfür Konzessionen an Private vergeben.[19]

---

[1] §§ 18 ff. des Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein – „GlSpielG SH") vom 20. Oktober 2011 (GVOBl. 2011, 280).
[2] Hertwig, Beiträge zum Glücksspielwesen 02/2022, 15; siehe auch die Legaldefinition in § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Zulassung von Online-Casinospielen im Land Nordrhein-Westfalen („OCG NRW").
[3] Vgl. amtliche Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 108.
[4] Vgl. amtliche Erläuterungen zum GlüStV 2021, a.a.O.
[5] Vgl. amtliche Erläuterungen zum GlüStV 2021, a.a.O.
[6] Vgl. amtliche Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 23.
[7] § 6 OCG NRW.
[8] § 3 Abs. 4 Satz 1, § 4 Abs. 2 bis 7 OCG NRW.
[9] Vgl. die Bekanntmachung des Verwaltungsverfahrens gemäß dem GlüStV 2021 AG SH zur Erteilung von verwaltungsrechtlichen Erlaubnissen (Konzessionen) für Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein für maximal 15 Jahre.
[10] Vgl. die Bekanntmachung des Verwaltungsverfahrens gemäß dem GlüStV 2021 AG SH zur Erteilung von verwaltungsrechtlichen Erlaubnissen (Konzessionen) für Online-Casinospiele in Schleswig-Holstein für maximal 15 Jahre.
[11] § 2 Abs. 2 ThürSpbkOCG.
[12] §§ 1 Abs. 1; 2 Abs. 2 Satz 1 ThürSpbkOCG.
[13] Vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV Bayern.
[14] LT-Drs. 18/19500, S. 4.
[15] LT-Drs. 20/8761, S. 12.
[16] Zum Vorstehenden, vgl. LT-Drs. 7/6895.
[17] Brüning/Thomsen, NVwZ 2021, 11, 13; Becker, ZfWG 2021, 178, 179.
[18] Hertwig, Beiträge zum Glücksspielwesen 02/2022, 15.
[19] So auch Hertwig, Beiträge zum Glücksspielwesen 02/2022, 15 und Dietlein, in: Dietlein/Ruttig (Hrsg.), Kommentar zum Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 22c Rn. 2.