

# Ohne Kanalisierung keine Prävention – Reform des SSpiegelG gefährdet Kanalisierungskonzept des GlüStV

■ Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein

Erst vor einem halben Jahr stellten Prof. Dr. Justus Haucap, Dr. Susanne Thorwarth und Daniel Fritz ihre Studie vor, die auf die rasante Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote im gewerblichen Automatenspiel hinwies. Doch damit nicht genug: Für die nächsten drei Jahre befürchtet das Expertenteam um den renommierten Ökonomen Haucap einen weiteren dramatischen Anstieg des Schwarzmarktanteils auf bis zu 62 Prozent.

Der Staat steht damit vor der gewaltigen Aufgabe, die offenkundig außer Kontrolle geratene Nachfrage in geeignete legale Bahnen zurückzuführen. Umso überraschender ist der jüngste Vorstoß des Saarländischen Landtags zur Reform des Saarländischen Spielhallengesetz (SSpielhG): In geordnete und überwachte Bahnen gelenkt werden soll nämlich fortan nicht mehr der Spieltrieb der Bevölkerung, sondern das Angebot an Geldspielgeräten in Spielhallen. Das gewerbliche Automatenspiel stelle, so die Entwurfsbegründung, ein „potentiell schädigendes Gut“ dar. Bestritten wird dagegen die Existenz eines Spieltriebs der Bevölkerung. Der hierin liegende Paradigmenwechsel, der in der Prohibition das primäre Regulierungsinstrument sieht und legalen Unternehmen, nicht den Spielern, inzident eine Tendenz zur Abwanderung in die Illegalität unterstellt, wirft vielfältige Fragen auf.

Immerhin hatten sich die 16 Länder mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 darauf verständigt, der ausufernden Illegalität durch die breitere Öffnung kontrollierter legaler Spielmöglichkeiten entgegenzuwirken. Das zentrale Ziel des GlüStV liegt darin, „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“. Soll dieser Regulierungsansatz künftig (im Saarland) nicht mehr gelten? Natürlich kann man darüber nachdenken, die eher bildhafte Formulierung vom „natürlichen Spieltrieb“ anders zu fassen. Doch die hinter dieser Formulierung stehende empirisch gesicherte Erkenntnis, dass sich die Nachfrage nach Glücksspielen nicht durch eine bloße Verbotspolitik abschalten lässt, sondern sich stets ihren Weg bahnen wird, notfalls hin zu illegalen Angeboten ohne Jugend- und Spielerschutz, ist von zeitloser Gültigkeit. Genau deshalb

bindet der GlüStV auch das gewerbliche Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten in den glücksspielrechtlichen Präventionsauftrag ein und misst ihm eine wichtige Kanalisierungsfunktion zur Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes bei. Wesentliches Element des konsistenten Grundkonzepts der Prävention durch Kanalisierung ist die Erkenntnis, dass kontrollierte und legale Glücksspielangebote „eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel“, also hinreichend attraktiv sein müssen, um die in die Illegalität abgedrifteten natürlichen Spielaktivitäten in legale Bahnen zu lenken. Kann und darf sich ein einzelnes Land aus dem mühsam errungenen Regulierungskonsens des GlüStV verabschieden? Juristisch ist die Sache klar: Auch für die Länder gilt der Grundsatz „pacta sunt servanda“. Neben dem Prinzip der Vertragstreue gilt, dass intraföderale Verträge wie der GlüStV ihre Geltungsgrundlage im Bundesverfassungsrecht finden. Damit aber entfaltet der GlüStV bundesrechtliche Bindungen, über die sich ein einzelnes Land nicht eigenmächtig hinwegsetzen kann. Nach wie vor bestimmt daher der GlüStV die Zielvorgaben für die auf die genannten Standorte bezogene Regulierung des gewerblichen Automatenspiels. Die Änderungen des SSpiegelG sind in seinem Lichte auszulegen.

Wohl aus diesem Grunde ist der zuständige Ausschuss des Saarländischen Landtags denn auch vor Beschluss des Gesetzes zur Änderung des SSpiegelG zurückgerudert und hat die Gesetzesbegründung „zur Vermeidung von Fehlinterpretationen“ dahingehend abgeändert, dass eine materielle Änderung des Kanalisierungsauftrags nicht beabsichtigt sei (LT-Drs. 17/630-NEU (17/447)). Wie wenig durchdacht die bis dahin propagierte Abkehr vom tradierten Kanalisierungskonzept war, zeigt sich nicht zuletzt mit Blick auf die in vielen Ländern (auch im Saarland), nach wie vor staatlich getragenen Spielbanken. Denn wie das Bundesverfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung festgestellt hat, handelt es sich beim Betrieb der Spielbanken um eine an sich unerwünschte Tätigkeit, die den Ländern nur deshalb gestattet ist, „um das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielerei-

denchaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen“ (Beschl. v. 19.7.2000, 1 BvR 539/96). Wollte man sich von diesem Begründungsmodell verabschieden, entfielen die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die staatlichen Vorbehaltsrechte vollständig. Selbst die verfassungsrechtliche Legitimation des staatlichen Veranstaltungsmonopols für große Lotterien geriete hierdurch ins Wanken. Vor allem aber gilt es hervorzuheben, dass der im SSpiegelG durchschimmernde prohibitive Grundansatz in einem deutlichen Kontrast zu den realen Verhältnissen in den Städten und Gemeinden unseres Landes steht.

## "Prohibitionsdilemma"

Die Realität ist geprägt durch ein massives Anwachsen illegaler Spielorte und illegaler Spielangebote. Diese sichtbaren Regulierungsdefizite würden durch eine weitere einseitige Minimalisierung legaler Angebote noch forciert. Längst sprechen Experten von einem „Prohibitionsdilemma“, und schätzen die monatlichen Geldabflüsse in der „Schattenwirtschaft“ bundesweit auf 250 bis 500 Mio. Euro (DER SPIEGEL, Nr. 35 vom 26.8.2023, S. 72). Mit diesem Kanalisierungsversagen gehen sämtliche Bemühungen um einen zeitgemäßen Spielerschutz ins Leere. Denn ganz gleich, ob man von einem natürlichen Spieltrieb oder einer nicht unterdrückbaren Nachfrage in der Bevölkerung spricht: Spielerschutz lässt sich nur im Rahmen legaler und staatlich kontrollierter Glücksspielangebote realisieren. Oder, einfacher formuliert: Ohne Kanalisierung keine Prävention.

## ▷ Der Autor



**Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein**

ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre und Direktor des Zentrums für Informationsrecht, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Foto: privat