

# **Neuregelung des deutschen Glücksspiel- und Wettrechts? – Hessische Landesregierung schlägt grundlegende Änderung des Glücksspielstaatsvertrags vor**

Das Land Hessen will eine grundlegende Änderung des in der Praxis gescheiterten und in vielen Punkten rechtlich angreifbaren Glücksspielstaatsvertrags 2012 erreichen. Ein diesbezüglicher Kabinettsbeschluss der schwarz-grünen Regierung soll nun den anderen Bundesländern vorgestellt werden.

Die die von der Hessischen Landesregierung beschlossenen „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ sehen grundlegende Änderungen bei dem zwischen den 16 deutschen Ländern abgeschlossenen Glücksspielstaatsvertrag vor.

In den insgesamt fünf Leitlinien wird u.a. eine Zulassung von Poker- und Casinospielen im Internet vorgeschlagen. Bei Sportwetten will man statt der quantitative Begrenzung auf 20 Anbieter eine qualitative Konzessionierung durchsetzen. Auch Anbieter von Poker- und Casinospielen sollen ohne zahlenmäßige Begrenzung zugelassen werden.

Hessen übernimmt damit im Wesentlichen die 2012 bis Anfang 2013 geltende Regelung in Schleswig-Holstein, das Lizenzen auch für Online-Casinospielanbieter und ohne zahlenmäßige Begrenzung auch an Sportwettenanbieter ausgereicht hatte. Der Vorschlag Hessens wurde daher auch umgehend von den damaligen Initiatoren des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes,

dem Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Hans-Jörn Arp, und dem FDP-Fraktionschef Wolfgang Kubicki begrüßt. Sie forderten in einer Pressemitteilung auf, Hessen in seinem Kurs zu unterstützen.

Nach den „Leitlinien“ soll darüber hinaus das staatsrechtlich höchst problematische sog. Glücksspielkollegium durch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts ersetzt werden.

Für eine Umsetzung der „Leitlinien für eine zeitgemäße Glücksspielregulierung in Deutschland“ müsste der Glücksspielstaatsvertrag grundlegend geändert werden. Für eine entsprechende Änderung des Staatsvertrags müssten die Länderparlamente zustimmen, da der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer aktuellen, nachfolgend näher dargestellten Entscheidung eine Änderung der Anzahl der zu vergebenden Sportwetten-Konzessionen durch einen Beschluss der Ministerpräsidenten als verfassungswidrig beurteilt hatte.

Zu den von der Hessischen Landesregierung beschlossenen Leitlinien im Einzelnen:

### **Leitlinie 1: Zulassung von Casino- und Pokerspielen im Internet**

Hessen will das derzeit nach der deutschen Gesetzeslage geltende strikte Verbot von Onlinecasino- und Onlinepokerspielen aufheben. Die gesetzgeberische Intention mit Blick auf die Ziele des Glücksspielstaatvertrags sei bis heute nicht erfüllt worden. Gerade in den letzten beiden Jahren sei der illegale Onlinecasino- und Pokermarkt weiter gewachsen. Der eigentlich beabsichtigte Schutz der Jugendlichen in einem unregulierten Markt sei nicht möglich. Außerdem entgingen dem Staat Einnahmen in Höhe von vielen Millionen Euro.

Vor diesem Hintergrund solle zur Bekämpfung des laut Hessen inzwischen „größten Schwarzmarkts in Deutschland“ sowie auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes eine Regulierung

dieses Marktsegments erfolgen. Eine Erlaubniserteilung für Casino- und Pokerspiele im Internet soll ohne quantitative Begrenzung möglich sein. Überdies sollte ein Steuertatbestand geschaffen werden.

## **Leitlinie 2: Aufhebung der Zahl der zu vergebenden Sportwettkonzessionen**

Hessen, das im Rahmen des derzeit noch geltenden Glücksspielstaatsvertrags auch im Namen der anderen Bundesländern Konzessionen an Sportwettenanbieter im Rahmen des Glücksspielstaatsvertrags vergeben soll, will insbesondere die verfassungs- und europarechtlich problematische Begrenzung auf 20 Lizenzen aufheben. Diese hatte – neben zahlreichen Verfahrensfehlern – trotz mehr als dreijähriger Verfahrensdauer die Vergabe der Lizenzen bislang verhindert.

Nach dem hessischen Vorschlag soll jeder Anbieter, der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, nunmehr eine Erlaubnis erhalten. Die derzeitige Einschränkung auf 20 Sportwettkonzessionen werde dem Markt nicht gerecht. Einen entsprechenden Vorschlag einer „qualitativen Konzessionierung“ hatte der hessische Innenminister Peter Beuth bereits vor einigen Monaten in einem in der FAZ erschienenen Gastbeitrag lanciert (FAZ vom 15. Juni 2015). Beuth verwies nunmehr erneut darauf, dass die Begrenzung dem aktuellen Markt nicht gerecht werde. Derzeit gebe es bundesweit 133 (illegale) Sportwettenseiten. Europarechtlich sei die Einschränkung auf 20 Konzessionen nicht haltbar.

Für eine Aufhebung der Beschränkung auf 20 Konzessionen ist eine Änderung des Glücksspielstaatsvertrags erforderlich. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat nämlich kürzlich in seiner Entscheidung vom 25. September 2015 Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) für nicht mit der Bayerischen Verfassung vereinbar erklärt (Az. Vf. 9-VII-13, Vf. 4-VII-14 und Vf. 10-VII-14). So verstößt die Regelung, dass die in dem GlüStV bestimmte Zahl der Wettkonzessionen im

Nachhinein durch einen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz (§ 4 a Abs. 3 Satz 2 GlüStV) abgeändert werden kann, nach den Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs gegen Verfassungsrecht. Diese Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz zu einer verbindlichen (Neu-)Festlegung der Zahl der zu vergebenden Konzessionen für Sportwetten verstoße gegen das bundes- und landesverfassungsrechtliche Gebot, dass es auch bei föderalem Zusammenwirken der Bundesländer möglich bleiben muss, einen außenwirksamen Hoheitsakt dem jeweiligen Land zuzurechnen, und ist daher mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht vereinbar.

### **Leitlinie 3: Selbstlimitierungsmöglichkeiten statt Internet-Höchsteinsatzgrenze**

Die derzeitige Regelung sieht eine Beschränkung des Höchsteinsatzes auf EUR 1.000,- je Monat vor. Eine derartige Begrenzung des Höchsteinsatzes sei jedoch weder marktgerecht, noch helfe es dem Spielerschutz oder der Suchtprävention. Bei marktüblichen Gewinnausschüttungen von 95% dürfe bei einem Höchsteinsatz von EUR 1.000,- nicht weitergespielt werden, obwohl der Spieler möglicherweise gar nichts verloren habe. Zudem führe eine starre Regelung dazu, dass die sogenannten „High-roller“ und andere Spieler, die höhere Einsätze spielen wollten, in den Schwarzmarkt abwanderten. Vor diesem Hintergrund wäre die Einführung von Selbstlimitierungsmöglichkeiten durch den Spieler sowie die Einführung von Verlustlimits anstelle von Einsatzlimits eine wesentlich geeignetere Möglichkeit.

Bei der Registrierung der Spieler im Internet sollen derzeit die recht strikten Anforderungen der Standards der KJM (Kommission für Jugendmedienschutz) eingehalten werden. Diese Anforderungen seien jedoch derart hoch, dass der Durchschnittsspieler die Registrierung abbreche und nach einfacheren, meist illegalen Alternativen suche (Abbruchquoten zwischen 50 und 70%). Die Anforderungen an die Registrierung

sollten nicht zu hoch sein, da der von Bequemlichkeit geleitete Internetspieler sonst nach einfacheren Alternativen suche. Insbesondere sollten medienbruchfreie Verfahren bevorzugt werden.

#### **Leitlinie 4: Ersatz des Glücksspielkollegiums durch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts**

Nach der derzeitigen Rechtslage entscheidet für die ländereinheitlich zu führenden Verfahren das aus 16 Beamten bestehende sog. Glücksspielkollegium mit einer qualifizierten Mehrheit (Zwei-Drittel-Mehrheit) für die Länder. Diese Entscheidung wird von der Behörde eines Landes dann mit Wirkung für alle Länder nach außen umgesetzt. Nach Einschätzung Hessens habe sich dieses Verfahren als wenig effektiv herausgestellt. Zum einen seien durch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit nur wenige Länder nötig, um positive Entscheidungen zu blockieren. Zum anderen bestehe die Problematik, dass eine Einigung häufig nur „auf den geringsten gemeinsamen Nenner“ möglich ist. Das Verfahren führe zum Teil zu untragbaren Konsequenzen für die Länder. Die Hessische Landesregierung verweist dabei auf die eigene Erfahrungen: So habe Hessen im Sportwettkonzessionsverfahren oder bei Pferdewetten Entscheidungen des Glücksspielkollegiums umsetzen und entsprechend vor Gericht verteidigen müssen, die es selbst rechtlich für bedenklich halte.

Inzident verweist die Hessische Landesregierung damit auf die gravierenden rechtlichen Bedenken mehrerer Gerichte gegen das im Geheimen tagende, parlamentarisch nicht legitimierte und ohne Begründungen entscheidende Glücksspielkollegium (vgl. etwa den Beschluss des VG Wiesbaden vom 16.04.2014, Az.: 5 L 1448/14.WI).

Nach dem Willen Hessens soll die notwendige Zusammenarbeit der Länder zukünftig durch Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts gewährleistet werden (ähnlich der für die Finanzaufsicht zuständigen BaFin). Diese Anstalt solle für die

bundesweite Erteilung der Interneterlaubnisse, die Aufsicht sowie die Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür im Internet zuständig sein.

### **Leitlinie 5: Bundesweite zentrale Sperrdatei**

Nach dem derzeitigen Glücksspielstaatvertrag betreibt das Land Hessen die bundesweite zentrale Sperrdatei, an die u.a. die Landeslotteriegesellschaften, die Spielbanken und die Sportwettkonzessionäre angebunden werden sollen, sowie eine eigene Sperrdatei, an welche die hessischen Spielhallen angeschlossen sind. Ursprünglich sei geplant gewesen, die hessischen Spielhallen an die bundesweite, zentrale Sperrdatei, anzuschließen, damit Spieler, die sich in einer hessischen Spielhalle sperren lassen, auch an anderen Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotential, wie beispielsweise Glücksspiele in Spielbanken, nicht teilnehmen können. Der Betrieb zweier Sperrdateien sei zudem aufwändig und überdies sehr kostenintensiv. Vor diesem Hintergrund soll daher eine Rechtsgrundlage zur Ermöglichung des Anschlusses der Spielhallen an die bundesweite zentrale Sperrdatei geschaffen werden.