

# Neues Recht: Veranstalter von Pokerturnieren droht das Aus

## **Jeglicher Geldeinsatz – egal wofür – führt zur Untersagung**

Veranstalter von Pokerturnieren außerhalb staatlich konzessionierter Spielbanken, die auch nur im entfernten Sinne für die Spielteilnahme ein Entgelt verlangen, dürfen sich auf massiven Gegenwind einstellen. Sie müssen damit rechnen, strafrechtlich verfolgt, zumindest aber mit hohen Ordnungsgeldern belegt zu werden. Ihre Veranstaltungen werden untersagt. Sie gelten fortan als illegales Glücksspiel. Dies ist kein Horrorszenario in den Albträumen der Turnieranbieter, sondern bereits in Teilen Deutschlands ganz aktuell Realität und droht, in absehbarer Zeit nahezu in der gesamten Bundesrepublik tägliche Praxis zu werden. Das Ministerium für Inneres und Sport in Rheinland-Pfalz hat am 1. April 2008 in einem verbindlichen Rundschreiben an nachgeordnete Aufsichts- und Ordnungsbehörden neue, strengere Vorgaben für den Umgang mit Sachpreisturnieren geschaffen.

## **Was hat sich geändert gegenüber 2007?**

Die herrschende Rechtsauffassung der deutschen Verwaltungspraxis behandelt Poker im rechtlichen Sinne als Glücksspiel, nicht als Geschicklichkeitsspiel. Damit darf Poker grundsätzlich nur in staatlich konzessionierten Spielbanken angeboten werden. Der private Bereich ist davon ausgenommen. Pokerspiele und Pokerturniere mit Geldeinsatz, die der Öffentlichkeit zugänglich sind oder gewohnheitsmäßig in Vereinen veranstaltet werden, sind in diesem Sinne ebenfalls illegal. Die §§ § 284 StGB und § 285 StGB des Strafgesetzbuches stellen die Veranstaltung von nicht staatlich konzessioniertem Glücksspiel sowie die Teilnahme

daran ebenso wie die Werbung dafür unter Strafe.

In 2007 haben die Regierungspräsidien teilweise noch gleichartige Erlasse und Richtlinien veröffentlicht, unter welchen Bedingungen Pokerturnierveranstaltungen außerhalb von staatlich konzessionierten Spielbanken toleriert werden. Zu beachten ist, diese Veranstaltungen wurden lediglich toleriert, sie wurden deshalb keineswegs als legales Glücksspiel erachtet. Wer sich an die Regeln hielt, konnte darauf vertrauen, nicht belangt zu werden. Wegen geringen öffentlichen Interesses erschien ein Absehen von Strafverfolgung in der Regel u.a. dann gerechtfertigt, wenn die Buy-Ins – oder alternativ Teilnahmegebühren, Kostenbeiträge, etc. – € 15,00 nicht überschritten und zudem gewährleistet war, dass die zu gewinnenden Sachpreise nicht aus den Einsätzen respektive Buy-Ins der Spieler, sondern ausschließlich über gesonderte Sponsorengelder finanziert wurden. Die Praxis hatte dies mehr oder weniger beachtet.

Zum 01.01.2008 ist in Deutschland ein neuer Glücksspielstaatsvertrag in Kraft getreten, der den Glücksspielmarkt mit verschärften Regelungen versieht. Dieses Vertragswerk zwischen allen Bundesländern ist die Folge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2006, derzufolge der Staat sein Glücksspielmonopol im Bereich von Lotterien und Sportwetten nur dann rechtfertigen konnte, wenn er bis zum Ablauf des Jahres 2007 eine am Ziel der Spielsuchtbekämpfung und Eindämmung von Glücksspielanreizen orientierte und sich selbst beschränkende Regelung einzuführen im Stande war. Das Produkt dieser Vorgabe ist der Glücksspielstaatsvertrag. Casinospiele – mithin auch Poker – wurden erstmals in den Regelungsbereich des Staatsvertrages aufgenommen. Ausgeblendet sind – wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit, da Bundesrecht – die vorwiegend in Restaurants und Spielhallen zu findenden Angebote im Bereich des gewerblichen Spiels.

Die dem Glücksspielstaatsvertrag zu entnehmenden

Ermächtigungsgrundlagen zum Einschreiten gelten unabhängig von strafrechtlichen Vorschriften. § 9 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrages vermittelt den zuständigen Behörden das Recht, gegen öffentliches Glücksspiel, das über keine staatliche Genehmigung verfügt, einzuschreiten.

Die für Glücksspiel zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder arbeiten eng mit den örtlichen Ordnungsbehörden und der Polizei zusammen.

Anders als bei der bisherigen behördlichen Handhabung, die sich im Wesentlichen nur auf die einschlägigen Normen des Strafgesetzbuches stützte, sieht die Glücksspielaufsicht bei Umsetzung der neuen ordnungsrechtlichen Vorschriften offenbar keinen Anlass, über Toleranzgrenzen nach zu denken.

### **Jede Art eines „Entgelts“ für die Teilnahme am Spiel infiziert die Veranstaltung**

Es kommt daher nicht mehr auf die Höhe des Einsatzes oder den Wert des ausgelobten Gewinns an, sobald ein Entgelt für die Teilnahme am Pokerturnier gezahlt wird. Restriktiver als bisher ist die Definition dessen, was unter Entgelt für den Erwerb einer Gewinnchance bei Pokerturnieren verstanden wird. Die Behörden verstehen jetzt darunter jede Vermögensleistung – unabhängig ihrer Höhe und der Art ihrer Bezeichnung – die unmittelbar oder mittelbar zur Teilnahme am Spiel berechtigt. Es ist daher aus Sicht der Behörden völlig unerheblich, ob das Entgelt als Turniergeld, Startgeld, Teilnahmegebühr, Unkostenbeitrag, Lehrgangsgebühr oder sonst wie bezahlt wird. Selbst der Kosten deckende Beitrag für die Organisation des Turniers wird danach als Entgelt für den Erwerb einer Gewinnchance verstanden. Diese Definition ist dem offiziellen Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport in Rheinland-Pfalz vom 1. April 2008 zu entnehmen, das die Vorgaben für die nachgeordneten Ordnungs- und Aufsichtsbehörden formuliert.

Ob diese Rechtsauffassung gegenüber erheblichen rechtlichen Bedenken nachhaltig Bestand haben kann, ist ungewiss. Gewiss ist, dass sie zunächst Anwendung findet. Nach herkömmlichem, durch das Strafrecht geprägtem Rechtsverständnis bedeutet Glücksspiel, dass ein Geldeinsatz stattfindet, der durch ein zufälliges Ereignis im Spielverlauf zum Gewinn und Verlust wird. Es ist absehbar, dass in naher Zukunft Gerichte über die Frage urteilen müssen, ob beispielsweise auch ausschließlich Kosten deckende Beiträge, die zum originären Spielverlauf außer Bezug stehen, gleichwohl wie tatsächlicher Spieleinsatz bewertet werden können. Die Würdigung des Entgelts hat sich vom ursprünglichen strafrechtlichen Begriff massiv entfernt, da im Strafrecht bislang unstreitig war, dass ein Eintrittsgeld oder ein bloßer Kostendeckungsbeitrag für die Turnierveranstaltung kein glücksspielrelevanter Einsatz ist.

Der Verfasser sieht in diesem und in weiteren Punkten Anlass zu signifikanten rechtlichen Bedenken. Hierauf gestützte Untersagungsverfügungen und Anordnungen lassen eine Welle von Klagen vor den Verwaltungsgerichten erwarten, bei denen alle rechtlich relevanten Facetten der Veranstaltung von Pokerturnieren zur Sprache kommen dürften. Das beginnt mit der Definition des Glücksspielbegriffs, einer Abgrenzung der Entgeltlichkeit und führt über die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Rechtsgrundlagen bis zur kontrovers diskutierten Grundsatzfrage, ob Poker überhaupt ein Glücksspiel ist.

Nur sofern für die Teilnahme einer Pokerveranstaltung kein Entgelt verlangt wird und/oder kein Gewinn ausgelobt ist, wird die Veranstaltung derzeit als glücksspielrechtlich unbedenklich angesehen. Unter diesen Umständen dürften die meisten Pokerturnierveranstalter wenig Interesse zeigen, ihre Tätigkeit fortzusetzen. Die tausendfach Tag für Tag auf dem Land und in den Städten angebotenen Turniere mit entsprechend limitierten Buy-Ins dürften bald der Vergangenheit angehören.

Turniere dieser Art werden künftig von den Behörden durch

bestandskräftige oder sofort vollziehbare Untersagungsverfügung verhindert. Die Polizei wird die Einhaltung dieser Verfügungen durch Kontrollen vor Ort überwachen. Veranstalter und Teilnehmer müssen mit Strafverfolgung bislang allerdings nur dann rechnen, wenn sowohl der Einsatz als auch der ausgelobte Gewinn einen nicht ganz unwesentlichen Vermögenswert haben. Beim Einsatz wird man die bisherige Grenze von € 15,00, beim Gewinn mehr oder weniger marginale Beträge, die sich im Bereich von € 60,00 bewegen können, zugrunde legen dürfen.

### **Untersagungsverfügung und Ordnungsgeldandrohung bis zu 1 Mio. Euro**

Die strafrechtliche Ahndung ist aber nicht das einzige Risiko. Das unerlaubte Veranstalten eines öffentlichen Glücksspiels stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach den einschlägigen Vorschriften mit einer Geldbuße bis zu 1 Mio. Euro geahndet werden kann.

Veranstalter, die an einem Event Turnierserien angeboten haben, laufen Gefahr, dass die einzelnen Buy-Ins addiert werden und die für eine strafrechtliche Verfolgung vorausgesetzte Erheblichkeit überschreiten.

Problematisch ist, dass die Behörden im Prinzip auf Basis des Glücksspielstaatsvertrages respektive der einzelnen landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen ordnungsrechtlich gegen jede dieser Veranstaltungen einschreiten können, die sie noch bis vor kurzem – und insbesondere im Jahr 2007 – bei gleichartiger Durchführung toleriert haben. Die Veranstalter haben, sofern sie sich an die Vorgaben der Regierungspräsidien gehalten haben, insoweit auf einen Vertrauenstatbestand gebaut. Ordnungsrechtlich kann im Grunde seit 01.01.2008 gegen diese Turniere vorgegangen werden. Mit Blick auf die bisherige Verwaltungspraxis kann aber die Anordnung von Untersagungen auf Basis ordnungsrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen rechtsstaatlich bestenfalls dann vertretbar sein, wenn die

Änderung der Aufsichtspraxis gegenüber den Veranstaltern hinreichend kommuniziert worden ist.

### **Europarechtliche Bedenken begründen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügungen**

Da die für unerlaubtes Glücksspiel relevanten Vorschriften der §§ 284, 285 des Strafgesetzbuches – aus Gründen, die an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden – europarechtlichen Bedenken begegnen, ist die Gewichtung der ordnungsrechtlichen Vorschriften vor dem Hintergrund des Glücksspielstaatsvertrages zur Durchsetzung und Aufrechterhaltung des Glücksspielmonopols zwar konsequent. Da auch der Glücksspielstaatsvertrag bekanntermaßen signifikanten europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, bleibt offen, ob die einschneidenden Maßnahmen abschließend als rechtmäßig erachtet werden können. *Sollte sich die Ausgestaltung des Glücksspielstaatsvertrags als mit geltendem EU-Recht unvereinbar erweisen, würde die Rechtsgrundlage für den staatlichen Eingriff entfallen. Hierauf gestützte Verfügungen und Ordnungsgelder wären rechtswidrig.*

### **Konsequenzen des Verbotes stehen in Widerspruch zu den Zielen des Staatsvertrages**

Paradox: Die Folgen der sich abzeichnenden Untersagungsverfügungen, die ausdrücklich mit Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages gerechtfertigt werden, stehen in diametralem Gegensatz zu den eigentlichen Zielen des Glücksspielstaatsvertrages. Dieser beschreibt nämlich in seiner Präambel als oberste Zielsetzung – und damit vermeintliche Rechtfertigung des staatlichen Glücksspielmonopols – die Bekämpfung der Spielsucht und Eindämmung von Glücksspielanreizen.

Was aber ist die Folge eines Verbots der bislang tolerierten Pokerturniere? Hunderttausende von begeisterten Pokerspielern, die schon kraft Vorhandensein belegen, dass

eine extreme Nachfrage an Angeboten zur Befriedigung ihres Spieltriebes in diesem eingeschränkten Bereich besteht, wird die Möglichkeit genommen, im Freizeitbereich zu überschaubaren, weil beschränkten Konditionen um Sachpreise zu spielen. Die Regelungsverfasser stellen sich vielleicht vor, dass diese Spieler künftig nur noch im häuslichen oder sonst privaten Rahmen und ohne Geldeinsatz spielen oder, wenn sie einen Geldeinsatz leisten möchten, die staatlich konzessionierten Casinos und deren Pokerangebot aufsuchen. Die letzte Variante ist durchaus realistisch.

Die Präambel des Glücksspielstaatsvertrages verlangt aber eigentlich das genaue Gegenteil. Die jetzt vorgesehenen Maßnahmen treiben das Publikum der betroffenen Turniere aufgrund der Untersagung entweder – was aufgrund der vorgeschriebenen und praktizierten Sozialkonzepte der Spielbanken noch im gewissem Sinne positiv wäre – in die staatlich konzessionierten Casinos und bringt sie damit aber auch in Kontakt mit richtigen Cash-Games, bei denen die Einsätze schon bald zwangsläufig weit über das hinaus gehen, was bei den Freizeitveranstaltungen bisher einzusetzen war. „Spielerkarrieren“ werden dadurch vermehrt und sind vorprogrammiert. Das Verbot führt aber mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu einer massiv vermehrten Inanspruchnahme sog. illegaler Glücksspielangebote, die versuchen werden, den Markt aufzufangen.

Die wohl formulierte Präambel des Glücksspielstaatsvertrages will weder das Eine noch das Andere. Die jetzt auf § 9 des Glücksspielstaatsvertrages gestützte Praxis ist – aus Sicht des Verfassers – nicht sinnvoll und politisch verfehlt. Sie erreicht das Gegenteil dessen, was der Glücksspielstaatsvertrag zu erreichen sucht. Die Praxis in 2007 war durch gute Gründe gerechtfertigt. Weshalb diese in 2008 vor dem aufgezeigten Hintergrund nicht mehr gelten sollen, ist nicht nachvollziehbar. Die auf den Regeln aus 2007 basierende bisherige Verwaltungspraxis einer beschränkten

Toleranz würde auch in 2008 ihren Sinn erfüllen. Raum für den ordnungsrechtlichen Auftrag bliebe hinlänglich bei der Kontrolle, ob die vorgegebenen Regeln eingehalten werden. Dafür aber muss – schon angesichts der negativen Auswirkungen – eine bewährte Praxis nicht gleich ganz abgeschafft werden.

Die früheren Ausführungen des Verfassers zur Zulässigkeit von Pokerturnieren auf ISA-Casinos unter <https://www.isa-guide.de/articles/15737.html> vom 23. April 2007 sind durch die aktuelle Rechtsentwicklung weitgehend überholt und gegenstandslos. Die aktuell beschriebene Rechtslage findet bereits Anwendung in Rheinland-Pfalz. Baden-Württemberg plant kurzfristig vergleichbare Regelungen. Die Diskussion wird auch in anderen Bundesländern geführt. Jeder Veranstalter sollte sich bei dem für sein Gebiet zuständigen Regierungspräsidium informieren, wie aktuell die Rechtspraxis gehandhabt wird, um böse Überraschungen – und insbesondere strafrechtlich oder ordnungsrechtlich signifikante – Konsequenzen zu vermeiden.