

Rechtliche Rahmenbedingungen für den Betrieb von Spielbanken in der Bundesrepublik Deutschland

von Hans-Joachim Höxter, Gehrden

Im Gegensatz zu anderen deutschsprachigen Ländern wie beispielsweise Österreich oder der Schweiz, in denen das Spielbankwesen der Gesetzgebungshoheit des Bundes unterliegt, fällt diese Rechtsmaterie in der Bundesrepublik Deutschland in die Zuständigkeit der Länder. Diese treffen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung Rechtsgrundlagen für die Zulassung und den Betrieb von Spielbanken. Das heißt, die Länder entscheiden, ob überhaupt und wenn ja, zu welchen Bedingungen, an wie vielen Orten, welche Art von (Glücks-) Spiele durch wen angeboten werden dürfen. Als letztes Bundesland hat übrigens der Freistaat Thüringen von diesen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht und in der Landeshauptstadt Erfurt eine Spielbank mit ausschließlichem Automatenspiel zugelassen. Die Spielbank Erfurt nahm im Dezember 2005 den Spielbetrieb auf.

Nach einem jahrzehntelangen Dornröschenschlaf kam die (bundesdeutsche) Spielbankenlandschaft Mitte der neunziger Jahre so richtig in Schwung: in fast jedem Bundesland wurden Spielstätten neu eröffnet bzw. in den etablierten Spielbanken wurde umfangreich modernisiert und das Spielangebot ausgeweitet. War es früher die Anzahl der Roulette- und Kartentische, über die sich eine Spielbank von anderen Freizeit- und Unterhaltungsangeboten abgrenzte, wurde zunehmend die stete Investition in einen immer größeren und stets die aktuelle Entwicklung berücksichtigenden (Glücks-) Spielautomatenpark das wesentliche Unterscheidungsmerkmal. Die schnelle Spielabfolge an den Automaten, deren hohe Gewinnquoten sowie der niedrige Spieleinsatz ließen dieses Spielangebot überdurchschnittlich anwachsen. In vielen Spielbanken werden heute zwei Drittel bis vier Fünftel des Gesamtumsatzes im Automatenspiel generiert.

Die darüber hinaus im Interesse der Spielbetriebssicherheit und zum Schutz von Besuchern und Mitarbeitern stetig fortzuentwickelnden Anforderungen an die (Überwachungs-) Technik, die nun auch zunehmend von inländischen Spielbankunternehmen beabsichtigte Einführung virtueller Spielangebote im Internet sowie der gesellschaftspolitisch mehr als bisher geforderte verantwortungsvolle Umgang mit den Gefahren des (Glücks-) Spiels – für all diese Entwicklungen war und ist ein berechenbarer, zuverlässiger rechtlicher Rahmen zu schaffen, in dem sich der Betrieb einer Spielbank ordnungsrechtlichen Vor-

gaben entsprechend entfalten und entwickeln kann.

In Spielbanken dreht sich eben nicht alles nur ums Spiel, um Spaß und Unterhaltung. Bei den hohen Geldbeträgen, die in einer Spielbank tagtäglich bewegt werden, geht es auch um Sicherheit für alle am Spiel beteiligten Personen, um Vertrauen in die Zuverlässigkeit des jeweiligen Glückspielanbieters (Spielbankunternehmer) einschließlich der ihn laufend überwachenden staatlichen Stellen. Zudem werden aus dem Spielbetrieb der Spielbanken für die Allgemeinheit nicht unerhebliche Abgaben generiert, deren Entstehung und Erhebung eindeutiger rechtlicher Rahmenbestimmungen bedarf. Nicht zu unterschätzen sind schließlich die im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu sichernden Ausbildungs- und Arbeitsplätze, die im unmittelbaren oder mittelbaren Umfeld einer Spielbank anzutreffen sind.

All diese Entwicklungen und Vorgaben spiegeln sich in den diversen Vorschriften der Länder wider. Dabei sind die Eckpunkte nicht immer gleich abgesteckt: einige Länder sind im Umgang mit dem Glücksspiel ausgesprochen restriktiv, andere gehen recht frühzeitig auf sich abzeichnende Entwicklungen ein und versuchen dadurch, Einfluss in eine bestimmte Richtung zu nehmen. Nicht immer gelingt dies, so dass einige Länder einen entsprechend häufigeren Änderungs- und Anpassungsbedarf ihrer Rechtsvorschriften haben. Sofern eine sich fortentwickelnde (höchstrichterliche) Rechtsprechung verantwortlich für Rechtsänderungen war, so ist ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 2000¹ von besonderer Bedeutung: In diesem zum baden-württembergischen Recht ergangenen Beschluss hat das höchste deutsche Gericht es als nicht mit der Verfassung vereinbar gehalten, dass der Landesgesetzgeber privaten Unternehmen den Zugang zum Beruf des Spielbankbetreibers von vornherein dadurch verwehrte, dass „die Erlaubnis ... nur einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts erteilt werden [durfte], dessen sämtliche Anteile unmittelbar oder mittelbar vom Land gehalten werden.“

Vergleichbare Vorrechte für die öffentliche Hand enthalten jedoch eine Vielzahl von Spielbankgesetzen, die in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren entstanden oder geändert worden sind. Der Grund dafür lag vornehmlich in dem ordnungsrechtlich motivierten Ansinnen, Gewinne aus dem an sich unerwünschten Glücksspiel weitestgehend der Allgemeinheit zukommen zu lassen. Dies ließ sich bei einem Unternehmen in staatlicher Trägerschaft leichter umsetzen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die ausschließliche Privilegierung der staatlichen Trägerschaft für Baden-Württemberg als verfassungswidrig angesehen hat, hatten andere Bundesländer mit vergleichbaren Bestimmungen zu prüfen, ob sie (weiter) am Zugangsausschluss Privater festhalten sollten. Das Land Niedersachsen

beispielsweise hat dies verneint und durch eine Gesetzesänderung vom Dezember 2004 die gesetzliche Zugangsbeschränkung aufgehoben. Seit Jahresbeginn 2005 ist der niedersächsische Spielbankunternehmer nicht mehr in öffentlicher Hand.

Unabhängig von dieser Berufszugangsproblematik hatten die Änderungen vieler Spielbankgesetze die Ausschöpfung finanz- und haushaltspolitischer² Gestaltungsspielräume zum Ziel. So haben nach Bayern (1999) die Länder Baden-Württemberg (2001), Brandenburg (2003), Hessen (2002), Niedersachsen (2001/2003), Rheinland-Pfalz (2001), Sachsen-Anhalt (2003) und Sachsen (2002) ihre Spielbank- und Zusatzabgabegesetze modifiziert. Weitere Länder dürften dem früher oder später folgen.

Ein aktueller Aspekt ist die in jedem Land (politisch) zu entscheidende Frage, ob überhaupt, und wenn ja, durch wen und unter welchen Bedingungen Casinospielangebote im Internet zugelassen werden sollen. Hier wurde offensichtlich von der überwiegenden Zahl der Länder und den dort jeweils ansässigen Spielbankenunternehmen ein Trend versäumt bzw. völlig falsch eingeschätzt. Doch selbst die Länder, die entsprechende Regelungen seit Jahren (z. B. Niedersachsen, Hessen) getroffen haben, sind mit der Umsetzung im Verzug. Lediglich die Spielbank Wiesbaden ist mit einem entsprechenden Angebot auf dem (hessischen) Markt vertreten.

Eine gegenläufige Entwicklung ist allerdings in diesem Bereich als Folge der Sportwetten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006³ zu beobachten. Der in der Folge dieses Urteils diskutierte Glücksspielstaatsvertrag sieht in der Entwurfsfassung vom 14. Dezember 2006 in § 4 Abs. 4 ein völliges Verbot für das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet vor, welches die entsprechenden Angebote der Spielbanken mit erfassen würde.

¹ Siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 2000 - Aktenzeichen 1 BvR 539/96 -, im Einzelnen nachzulesen unter <http://www.bverfg.de/>. Dort wird auch eine für den Laien leichter verständliche Pressemitteilung des Gerichts für den privaten Gebrauch bereitgestellt.

² Die eigentliche Motivation wird dadurch erkennbar, dass entsprechende Änderungen häufig im Rahmen so genannter Haushaltsbegleit-, Haushaltssanierungs- bzw. Haushaltsstrukturgesetzen in den Länderparlamenten behandelt worden sind.

³ Siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 - Aktenzeichen 1BvR 1054/01 - , welches ebenfalls im Einzelnen unter <http://www.bverfg.de/> nachzulesen ist.

Hinweis: Die Inhalte dieser Webseite(n) werden mit größtmöglicher Sorgfalt recherchiert und in das Gesamtangebot der ISA-CASINOS implementiert. Obwohl sie regelmäßig gepflegt werden kann es vorkom-

men, dass Abhandlungen bzw. aufbereitete Rechtsvorschriften nicht (mehr) dem neuesten Stand entsprechen. Dies gilt insbesondere für Rechtsvorschriften des Auslandes. Sollten Sie dies einmal feststellen ist der Autor für entsprechende Hinweise dankbar. Trotz sorgfältiger Prüfung kann eine Haftung für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität des Angebots, insbesondere für eventuelle Schäden oder Konsequenzen, die durch die direkte oder indirekte Nutzung der Inhalte entstehen, nicht übernommen werden. Alle Rechtsvorschriften stammen aus frei zugänglichen Quellen – in der Regel handelt es sich um redaktionell aufgearbeitete Texte amtlicher Verkündungsblätter; rechtsverbindlich ist der im amtlichen Mitteilungsblatt des jeweiligen Bundeslandes oder Staates veröffentlichte Text, dessen Fundstelle regelmäßig bezeichnet wird.

Alle angebotenen Inhalte in Wort und Bild dienen ausschließlich der persönlichen Information, ihre Verwendung bei Behörden und Gerichten zu dienstlichen Zwecken sowie die Nutzung zu Ausbildungs-, Wissenschafts- und Forschungszwecken ist unter Angabe der Quelle ausdrücklich erwünscht. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung.