

Editorial

Die Mühen der Ebene in der Kanalisierung des Glücksspiels

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 verlangt, den Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren und der Ausbreitung von unerlaubtem Glücksspiel entgegenzuwirken – man spricht vom Kanalisierungsgebot. Ob Kanalisierung gelingt, ist nicht nur eine Frage des Rechts, sondern auch der tatsächlich ergriffenen Kanalisierungsmaßnahmen. Dabei beschäftigt es, wie eine Studie des Handelsblatt Institute zeigt, 40 Prozent der Spieler kaum, ob das von ihnen genutzte Angebot erlaubt ist. Sie sind am ‚Legalitätsvorteil‘ nicht interessiert. Ihr Spiel zu kanalisieren ist von daher nur durch die Bekämpfung illegaler Angebote möglich.

Doch auch die Spieler, die die Legalität des genutzten Angebots zu einem Kriterium ihres Spiels machen, werden vielfach nicht oder nur unzureichend erreicht, nicht zuletzt, weil Kanalisierungsmaßnahmen keine übermäßigen Spielanreize setzen sollen. Die Maßnahmen bleiben deswegen einer behördlichen Kommunikationslogik verhaftet, deren kanalisierende Wirkung zweifelhaft ist.

Eines der Kanalisierungsmittel ist die White List legaler Glücksspielanbieter nach § 9 Abs. 8 GlüStV 2021, durch die die Identifikation illegaler Glücksspielangebote vereinfacht werden soll. Das leuchtet ein, ist für institutionelle Nutzer sicher auch hilfreich – aber erreicht die White List tatsächlich auch die Spieler? Sie kann gegenwärtig als PDF über die Homepage der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) abgerufen werden. Dort ist sie im Seitenfenster „Schnellfinder“ und unter dem Reiter „Erlaubnisfähiges Glücksspiel“ zu finden. Um dorthin zu gelangen, muss auf der Startseite nach unten gescrollt bzw. das entsprechende Dropdown-Menü ausgewählt werden. Sodann kann die White List nach erfolgreicher CAPTCHA-Eingabe heruntergeladen werden. In ihrem Aufbau differenziert die White List zwischen den verschiedenen Spielformen und listet die jeweils legalen Veranstalter und Vermittler tabellarisch auf – einschließlich Adresse, Postleitzahl, Stadt und Land der Anbieter. Sie hat bereits

jetzt einen Umfang von 29 Seiten. Mit den verbreiteten Online-Vergleichsportalen kann die White List in ihrer Lenkungswirkung kaum konkurrieren. Sie erscheint zudem in Suchmaschinenanfragen – etwa unter dem Stichwort „Online Casino“, „Online Glücksspiel“ oder „Online Automat“ – hinter den Einträgen für die Vergleichsportale, die oft das Problem mit sich bringen, illegales Glücksspiel als legal zu deklarieren.

Ergänzt wird die White List seit Sommer 2023 durch das sog. GGL-Prüf- und Erlaubnissiegel. Es soll dazu beitragen, die Unterscheidung von legalen und illegalem Spiel auf den ersten Blick möglich zu machen. Die meisten legalen Glücksspielanbieter platzieren dieses Siegel aber im Zusammenhang mit einer Reihe weiterer Informationen im rezeptiven Niemandsland jeder Homepage, nämlich am untersten Ende der Startseite. Bevor der Spieler das Siegel überhaupt zur Kenntnis nehmen kann, wird er bereits mit dem Spielangebot des jeweiligen Anbieters konfrontiert.

Zweifel an effektiver Kanalisierung lässt auch ein im März dieses Jahres von der GGL erlassener Ordnungswidrigkeitsbescheid gegenüber einem erlaubten Online-Glücksspielanbieter aufkommen, weil dieser auf Internetseiten für sein Angebot geworben haben soll, auf denen auch für unerlaubte Angebote geworben wurde. Die GGL sah darin einen Verstoß gegen Nr. 5. 20 der Musternebenbestimmungen für virtuelle Automaten Spiele und Online Poker. Hier ist fraglich, ob diese Verletzung überhaupt als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann. Ein OWi-Tatbestand besteht nur für § 5 Abs. 7 GlüStV 2021. Dieser würde voraussetzen, dass mit der Werbung für das erlaubte Glücksspielangebot auf einem Vergleichsportal zugleich mittelbar Werbung für das unerlaubte Angebot verbunden ist – eine Art glücksspielrechtliches Kontaktschuldprinzip. Abgesehen davon wird mit der Ahndung der Werbung aber auch eine Brücke



hin zum legalen Glücksspielangebot eingerissen. Denn solange es nicht effektiv gelingt, das Verbot der Werbung für unerlaubte Glücksspielangebote auf entsprechenden Internetseiten konsequent durchzusetzen, erscheint das Vorgehen gegen dort gelistete erlaubte Anbieter nur schwerlich mit dem Kanalisierungsgebot zu vereinbaren. Wenn das mit der Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung befasste OVG Sachsen-Anhalt meint, die „Kanalisierung in den legalen Markt ist weder das einzige noch vordringlichste Ziel des Glücksspielstaatsvertrags“, weswegen es zielführend sei, die Werbung des erlaubten Angebots neben derjenigen für

unerlaubtes Glücksspiel zu verbieten, um die Gefahr zu beseitigen, „dass sich ein potentieller Spieler für ein möglicherweise attraktiveres illegales Angebot entscheidet“, beseitigt es diese Gefahr nicht, sondern potenziert sie und verkennt den besonderen Stellenwert des Kanalisierungsgebots.

Robin Anstötz und Prof. Dr. Julian Krüper, Bochum*

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.

Aufsätze

Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein, Düsseldorf*

Das gewerbliche Automatenpiel im Kanalisierungskonzept des GlStV

Zur Umdeutung des Kanalisierungsgedankens im SPD-Entwurf für ein neues Spielhallengesetz des Saarlandes

Ein in spielhallenbezogenen Ausführungsgesetzen zum Glücksspielstaatsvertrag formulierter Perspektivwechsel, demzufolge als kanalisierungsbedürftig nicht mehr der Spieltrieb der Bevölkerung, sondern das Angebot an gewerberechtlich genehmigten Geldspielgeräten angesehen werden soll, ist mit den bindenden Vorgaben des zwischen den Ländern abgeschlossenen Glücksspielstaatsvertrags nicht vereinbar. Mit der inhaltlichen Stoßrichtung gegen die gewerberechtliche Regelung der Geldspielgeräte widerspricht ein derart veränderter Regulierungsansatz zugleich dem verfassungsrechtlichen Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung.

I. Ausgangslage

Unter dem Datum vom 15.5.2023 hat die SPD-Fraktion im Landtag des Saarlands einen Gesetzentwurf zur Änderung des Saarländischen Spielhallengesetzes eingebracht.¹ Der Entwurf weist insoweit eine wesentliche Änderung des tradierten Regulierungskonzepts für Glücksspiele in Deutschland auf, als er die bislang weithin anerkannte Zielsetzung, über ein staatlich genehmigtes Glücksspielangebot den nicht zu unterdrückenden Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren, nicht mehr zu den in § 1 Abs. 1 aufgeführten Zielen des Gesetzes zählen will. § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Saarländischen Spielhallengesetzes soll nach der Vorstellung der Entwurfsverfasser künftig lauten, dass das Gesetz darauf abzielt, „das Angebot an gewerblichem Automatenpiel in Spielhallen zu begrenzen, es in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken und der Entwicklung und Aus-

breitung von unerlaubten Angeboten in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“.²

Der Entwurf vollzieht damit einen weitreichenden Perspektivwechsel, indem Bezugspunkt und Gegenstand der Kanalisierung künftig nicht mehr die Nachfrage der Bevölkerung nach Spielangeboten sein soll, sondern die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Anbieter, deren Angebot – hier also der Betrieb gewerberechtlich zugelassener Geldspielgeräte in Spielhallen – in der Gesetzesbegründung explizit als „demeritorisches, potentiell schädigendes Gut“ eingeordnet wird. Wörtlich heißt es hierzu in der Gesetzesbegründung:

„Der in der psychologischen Forschung oft scharf kritisierte Begriff ‚natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung‘, der hier im Sinne eines ‚natürlichen Glücksspieltriebs‘ zu verstehen ist und den es als solchen aus wissenschaftlicher Sicht nicht gibt, wird gestrichen. Dasjenige Phänomen der Lebenswirklichkeit, welches in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken Teil der Aufgabe staatlicher Glücksspielregulierung sein sollte, ist das Angebot an Glücksspiel an Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen, das als Reaktion auf eine bestehende Nachfrage auf dem freien Markt entsteht. Die Nachfrage nach Glücksspiel allge-

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor. Der Beitrag geht zurück auf eine gutachterliche Stellungnahme.

1 LT-Drs. 17/447, online abrufbar unter: https://www.landtag-saar.de/File.ashx?FileId=68314&FileName=Gs17_0447.pdf&directDL=false.

2 Vgl. zu parallelen Anpassungen auch § 3 Abs. 1 Nr. 2 SSpielhG-E, wo anstelle des Begriffs „Spieltrieb“ künftig nur noch von einem „Spielbetrieb“ die Rede sein soll.