

Hgg. von Michael Schmittmann

Schriftenreihe zum Europäischen Glücksspielrecht - Band 3

Herrmann • Hufen • Kauder  
Koch • Schneider • Uwer

# Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

- Juristisches Pressefachgespräch  
am 22. November 2011  
im Bundespresseamt, Berlin
- Tagungsbericht, Thesen und Gutachten



*Herrmann/Hufen/Kauder/Koch/Schneider/Uwer*

Neuordnung des  
Glücks- und Gewinnspielmarktes  
in Deutschland

Tagungsbericht, Thesen und Gutachten zum  
Juristischen Pressefachgespräch  
am 22. November 2011  
im Bundespresseamt, Berlin



*Herrmann/Hufen/Kauder/Koch/Schneider/Uwer*

**Neuordnung des  
Glücks- und Gewinnspielmarktes  
in Deutschland**

Tagungsbericht, Thesen und Gutachten zum  
Juristischen Pressefachgespräch am 22. November 2011  
im Bundespresseamt, Berlin

Mit einem Vorwort  
von Prof. Georg-Berndt Oschatz

Wien – München 2012

---

Medien und Recht Verlag

Schriftenreihe zum Europäischen Glücksspielrecht  
Herausgegeben von  
Michael Schmittmann  
Rechtsanwalt in Düsseldorf  
Band 3

Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes  
in Deutschland  
*Mit Beiträgen von Christoph Herrmann, Friedhelm Hufen,  
Siegfried Kauder, Susanne Koch, Hans-Peter Schneider und  
Dirk Uwer*  
*Vorwort von Georg-Bernd Oschatz*  
Tagungsbericht, Thesen und Gutachten zum  
Juristischen Pressefachgespräch am 22. November 2011  
im Bundespresseamt, Berlin

Medien und Recht Verlags GmbH · Wien – München  
[www.medien-recht.com](http://www.medien-recht.com) / [www.mur-verlag.de](http://www.mur-verlag.de)

---

ISBN: 978-3-939438-16-8

## **Vorwort**

Am 15.12.2011 haben die Ministerpräsidenten der Länder den Entwurf eines ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages unterschrieben. Das Land Schleswig-Holstein hat sich vorerst der Stimme enthalten. Der Vertrag muss noch von den Landesparlamenten ratifiziert werden, bevor er Gesetzeskraft entfalten kann. Mit einem Federstrich setzen sich die Länder mit diesem Akt über schwerwiegende Bedenken verfassungs- und europarechtlicher Art, die gegen den Entwurf bestehen, hinweg und nehmen sehenden Auges ein abermaliges Scheitern vor den Gerichten auf nationaler und europäischer Ebene in Kauf.

2006 scheiterten die Länder am Bundesverfassungsgericht und 2010 am Europäischen Gerichtshof. Zu Recht haben die Gerichte gerügt, dass die landesrechtlichen Regelungen nicht kohärent und systematisch am behaupteten gesetzgeberischen Ziel der Suchtprävention ausgerichtet seien. In seinen Urteilen vom 8.9.2010 wies der Europäische Gerichtshof vor allem darauf hin, dass die staatlichen Monopolanbieter sich durch intensive Werbekampagnen in einen Widerspruch zu den Schutzziele des Glücksspielstaatsvertrages setzten, wenn einerseits die Sportwettanbieter aus dem Markt ausgeschlossen seien, andererseits jedoch ein Wachstum weiterer Anbieter in Teilen des Marktes zugelassen werde.

In ihrer Reaktion auf diese Rechtsprechung durch den Entwurf des Änderungsstaatsvertrages haben die Länder die unverhältnismäßigen und inkohärenten Regelungen des alten Staatsvertrages fortgeschrieben und weiter vertieft. Sie haben zudem das seit den 50er Jahren vom Bund gewerberechtlich geregelte Geld-Gewinnspiel in Spielhallen und Gaststätten in den Entwurf einbezogen und massiven Einschränkungen unterworfen. Dieses Geld-Gewinnspiel ist bisher in völlig zufriedenstellender und auch in international vorbildlich am Ziel der Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens orientierter Weise geregelt. Durch die in dem Entwurf beabsichtigten Einschränkungen wird das gewerbliche Geld-Gewinnspiel im Ergebnis von den Ländern zugunsten der in ihrem Monopol sich befindenden Glücksspielangebote, vor allem zugunsten der exorbitante Vermögensverschiebungen zulassenden Spielbanken vom Markt verdrängt. Ein ganzer seit Jahrzehnten ein bescheidenes Spielvergnügen ermöglichender Berufstand mit mehr als 70.000 Arbeitsplätzen muss um seine Existenz fürchten. Einer weiteren Ausdehnung des im Zeitalter des PCs ohnehin schwer bekämpfbaren Schwarzmarktes im Glücksspielbereich wird Tür und Tor geöffnet.

In dem Fachgespräch haben Verfassungs- und Europarechtler im Einzelnen dargelegt, welche Verstöße rechtlicher Art mit dieser Vorgehensweise der Länder verbunden sind. Hierbei sind auch die bereits vorliegenden Länderspielhallengesetze, mit denen die Länder die dargeleg-

ten Ziele der Kokurrenzausschaltung parallel verfolgen, in die allgemeine Betrachtung mit einbezogen worden. Im Kern geht es vor allem um Eingriffe der Länder in die Gewerbe- und Berufsfreiheit, das Eigentum und auf europäischer Ebene die Dienstleistungsfreiheit. In seiner ganzen Machart ist der Entwurf alles andere als ein Meisterwerk an Gesetzeskunst und weist viele Unklarheiten und Widersprüche auf, die unter dem Gesichtspunkt fehlender Gesetzesklarheit auch verfassungsrechtlich relevant sind. Am Horizont stehen auch nicht unerhebliche mögliche Schadenersatzleistungen, die dem Steuerzahler zur Last fallen würden.

Alles in allem schien den von diesem drohenden Änderungsstaatsvertrag Betroffenen vor allem eine Versachlichung der Diskussion nötig. Es besteht für den Berufszeit kein Zweifel, dass der Glücks- und Gewinnspielsektor staatlicher Kontrolle bedarf und überwacht werden muss. Sie haben von jeher mit dem Staat hier gut zusammengearbeitet und Systeme der Selbstbeschränkung entwickelt und der Ermittlung und Anzeige von „Schwarzen Schafen“. Sie wehren sich aber gegen eine Verdrängung vom Markt durch den Staat ohne Rücksicht auf die ihnen zustehenden Rechte. Sie hoffen, dass die Ergebnisse und Feststellungen des Fachgesprächs von den Verantwortlichen wahrgenommen werden. Allmählich merken die Parlamente, dass sie keine Zustimmungsmaschinen der jeweiligen Regierungen sind, sondern selbst zu prüfen haben. Noch sind die Bestimmungen des Entwurfs kein geltendes Recht. Die Landtage sind aufgerufen die Bedenken verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Art gegen den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sorgfältig zu prüfen.

*Professor Georg-Berndt Oschatz*  
Düsseldorf, im Januar 2012



## Inhaltsverzeichnis

<b>Juristisches Pressefachgespräch am 22. November 2011 zur Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland</b> .....	<b>11</b>
I. Zusammenfassung der Statements .....	12
1. Prof. Dr. Christoph Herrmann .....	12
2. Prof. Dr. Friedhelm Hufen .....	13
3. Siegfried Kauder, MdB .....	14
4. Dr. Dirk Uwer .....	15
II. Diskussion .....	16
<b>THESEN</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Europarechtliche Bewertung der Spielhallen-bezogenen Regelungen des 1. GlüÄndStV</b> (Prof. Dr. Christoph Herrmann) .....	23
<b>2 Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels</b> (Prof. Dr. Friedhelm Hufen) .....	28
<b>3 Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland</b> (Siegfried Kauder, MdB) .....	33
<b>4 Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung des 1. GlüÄndStV und der Landesspielhallengesetze in Berlin, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein</b> (Dr. Dirk Uwer) .....	37
<b>GUTACHTEN</b> .....	<b>45</b>
<b>A Prof. Dr. Christoph Herrmann</b> <b>Europarechtliche Beurteilung der Einbeziehung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels in den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 28. Oktober 2011 (politische Einigung)</b> .....	<b>47</b>
I. Sachverhalt und Gutachtenfrage .....	48
II. Überblick über die allgemeinen europarechtlichen Vorgaben .....	51
III. Keine Sekundärrechtlichen Vorgaben des Europarechts zur Regelung des Spielhallenrechts .....	55

IV. Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als primärer Prüfungsmaßstab für die Regulierung des Glücksspielrechts .....	56
V. Die Zulässigkeit von Beschränkungen von Angeboten auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt (Lotterien, Spielhallen, Spielbanken, Sportwetten etc.) in der Rechtsprechung des Gerichtshofs .....	58
VI. Die europarechtliche Rechtmäßigkeit der Regelungen des GlüStV .....	66
VII. Schutzverstärkung durch die Unionsgrundrechte .....	83
VIII. Geltendmachung von Unionsrechtsverstößen .....	84
IX. Zusammenfassung .....	87
<b>B Prof. Dr. Friedhelm Hufen</b> <b>Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels – Insbesondere: Vertrauensschutz und Übergangsfristen .....</b>	<b>93</b>
I. Gegenstand des Rechtsgutachtens, Sachverhalt, Problemstellung .....	95
II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen .....	101
III. Einzelne Regelungen und Regelungsvorschläge .....	125
IV. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	132
<b>C Dr. Dirk Uwer, LL.M. Mag.rer.publ. und Dr. Susanne Koch</b> <b>Das europarechtliche Kohärenzgebot im Glücksspielrecht und die spielhallenbezogenen Beschränkungen und Verbote im Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags ....</b>	<b>136</b>
I. Der Begriff der Kohärenz im Unionsrecht .....	139
II. Der Begriff der Kohärenz im Verfassungsrecht .....	141
III. Die Entwicklung des Kohärenzbegriffs im Kontext des Glücksspielrechts .....	142
IV. Bestehende Inkohärenzen im Glücksspielrecht zu Lasten des gewerblichen Spiels .....	145
V. Zusätzliche Inkohärenzen durch weitere Beschränkungen von Spielhallen .....	157
VI. Zusammenfassung .....	162
<b>D Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider</b> <b>Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder .....</b>	<b>165</b>
I. Vorbemerkung .....	166
II. Zusammenfassende Thesen .....	168
III. Rechtsgrundlagen .....	175

IV. Sachstand .....	183
V. Verfassungsrechtliche Maßstäbe des Bestandsschutzes .....	190
VI. Anwendung auf die Übergangsregelungen .....	207
VII. Ausgleichsansprüche .....	232



## **C Das europarechtliche Kohärenzgebot im Glücksspielrecht und die spielhallenbezogenen Beschränkungen und Verbote im Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags<sup>1</sup>**

*Rechtsanwalt Dr. Dirk Uwer, LL.M.,  
Mag.rer.publ. und Rechtsanwältin Dr. Susanne  
Koch, Düsseldorf<sup>2</sup>*

### **Übersicht**

- I. Der Begriff der Kohärenz im Unionsrecht
- II. Der Begriff der Kohärenz im Verfassungsrecht
- III. Die Entwicklung des Kohärenzbegriffs im Kontext des Glücksspielrechts
  1. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
  2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
  3. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
- IV. Bestehende Inkohärenzen im Glücksspielrecht zu Lasten des gewerblichen Spiels
  1. Bestehendes Regelungssystem für Geld-Gewinnspielgeräte
  2. Bestehendes Regelungssystem für Automatenspiele in Spielbanken
  3. Unterschiedliches Suchtpotential von Geld-Gewinnspielgeräten und Automatenspielen in öffentlichen Spielbanken
  4. Unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung und Angebotsentwicklung von Geld-Gewinnspielgeräten und Automatenspielen in öffentlichen Spielbanken
  5. Zwischenergebnis

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gründet auf einer Stellungnahme an die Europäische Kommission im Notifizierungsverfahren 2011/188/D nach der Richtlinie 98/34/EG, die die Verfasser für die Spitzenverbände der Deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erstellt haben.

<sup>2</sup> Hengeler Mueller, Benrather Str. 18 – 20, 40213 Düsseldorf.

- V. Zusätzliche Inkohärenzen durch weitere Beschränkungen von Spielhallen
- VI. Zusammenfassung

Das Angebot von gewerblichen Geld-Gewinnspielen (gewerbliches Spiel) ist in Deutschland ein durch Art. 12 GG, Art. 49, 56 AEUV geschütztes erlaubtes Gewerbe, das mit Ausnahme lokal radizierter Regelungen für Spielhallen der bundesrechtlichen Regelungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) unterfällt und vor allem in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung (SpielV) detailliert geregelt ist. Im Zuge der andauernden Diskussionen um eine Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV)<sup>3</sup> ist das gewerbliche Spiel nun in den Fokus der Landesregierungen gerückt, die das Angebot von Geld-Gewinnspielgeräten in Spielhallen zusätzlichen Beschränkungen unterwerfen wollen. Hintergrund sind die Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010, mit denen das Gericht den Ländern die Unionsrechtswidrigkeit des GlüStV attestiert hat.<sup>4</sup> Zahlreiche Verwaltungsgerichte sind dieser Rechtsprechung inzwischen gefolgt und haben den GlüStV für unionsrechtswidrig erklärt.<sup>5</sup> Die Länder werden daher bei dem ohnehin zum 31. Dezember 2011 auslaufenden GlüStV erheblich nachbessern müssen, um das

- 
- 3 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), in Kraft getreten am 1. Januar 2008.
  - 4 EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 (Markus Stoß u.a.), ZfWG 2010, S. 332 ff.; Rs. C-46/08 (Carmen Media), ZfWG 2010, S. 344 ff.; Rs. C-409/06 (Winner Wetten), DVBl 2010, S. 1298 ff., jeweils abrufbar unter [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/).
  - 5 Vgl. zum Beispiel OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011, Az. 4 A 17/08 – juris; OVG Sachsen, Beschluss vom 4. Januar 2011, Az. 3 B 07/09, ZfWG 2011, S. 133 ff. – juris; BayVGH, Beschluss vom 21. März 2011, Az. 10 AS 10.2499, ZfWG 2011, S. 197 ff. – juris; Hessischer VGH, Beschluss vom 16. August 2011, Az. 8 B 926/10, DVBl 2011, S. 1436 – juris; VG Berlin, Urteil vom 22. September 2008, Az. 35 A 15.08 – juris, seither ständige Rechtsprechung, zuletzt Beschluss vom 22. September 2011, Az. 35 L 344.11 – juris; VG Halle, Urteile vom 10. März 2011, Az. 3 A 62/09 HAL – noch unveröffentlicht und vom 11. November 2010, Az. 3 A 158/09 HAL, ZfWG 2011, S. 61 ff. – juris (rechtskr.); VG Gelsenkirchen, Urteil vom 6. April 2011, Az. 7 K 3095/09 – juris; VG Arnberg, Urteil vom 9. Februar 2011, Az. 1 K 2979/07 – juris; VG Köln, Urteil vom 24. März 2011, Az. 1 K 4589/07, ZfWG 2011, S. 268 ff. – juris; VG Minden, Urteil vom 1. Februar 2011, Az. 1 K 2346/07 – juris; VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2010, Az. 4 K 2431/07 – juris; VG Bremen, Urteil vom 10. März 2011, Az. 5 K 1919/09 – juris.

Glücksspielrecht endlich auf eine verfassungs- und unionsrechtskonforme Grundlage zu stellen.

Der Europäische Gerichtshof hat insbesondere bemängelt, dass die Länder ihr mit dem Monopolsystem für Sportwetten und Lotterien (angeblich) verfolgtes Regelungsziel – die Prävention von problematischem und pathologischem Spielverhalten – nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgen. Begründet wird dies vor allem mit den Feststellungen der vorlegenden Gerichte zur exzessiven Werbung der Landeslotteriegesellschaften für die monopolisierten Glücksspiele, mit der offensichtlich zusätzliche Einnahmen für die Länder erzielt werden sollen. Außerdem haben die vorlegenden Gerichte auf die Zulassung privater Anbieter in anderen Bereichen wie Pferdewetten und Automatenspiele sowie eine von ihnen beobachtete „Politik der Angebotsausweitung“ der Glücksspielaufsichtsbehörden bei Kasino- und Automatenspielen verwiesen.<sup>6</sup>

Mit einer Lösung für die vom Europäischen Gerichtshof aufgezeigten Kohärenzdefizite im Glücksspielrecht waren die Landesregierungen schnell zur Hand: Das bislang bundesrechtlich geregelte gewerbliche Geld-Gewinnspiel sei zu liberal geregelt; die spielhallenbezogenen Regelungen müssten erheblich verschärft werden. Dieses vermeintliche Regelungsdefizit haben die Länder zwar schon vor Verabschiedung des GlüStV im Jahr 2007 erkannt<sup>7</sup>, so dass der Gedanke naheliegt, der jetzige Aktionismus sei eher der Rettung überkommener Monopole geschuldet als der Sorge um vermeintlich gefährdete Spielteilnehmer beim gewerblichen Spiel. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass gleichzeitig die Werbe- und Vertriebsbeschränkungen für die monopolisierten Glücksspiele gelockert werden sollen, obwohl der Europäische Gerichtshof und ihm folgend zahlreiche deutsche Verwaltungsgerichte scharfe Kritik an der exzessiven, mit einem suchtpreventiv begründeten Monopol unvereinbaren Werbepraxis der Landeslotteriegesellschaften geübt haben.<sup>8</sup>

Der aktuelle Entwurf eines Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (1. GlüÄndStV) vom 28. Oktober 2011<sup>9</sup> sieht – mit einer sehr kurzen

---

6 EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 (Markus Stoß), Rn. 100.

7 Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), Erläuterungen, Entwurf vom 14. Dezember 2006, S. 4.

8 Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2011, Az. 8 C 11/10, Rn. 32 ff. – juris; Urteil vom 24. November 2010, Az. 8 C 15/09, NWVBl 2011, S. 307 ff., Rn. 48 ff. – juris; OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011, Az. 4 A 17/08, Rn. 46 ff. – juris.

9 Abrufbar unter [http://www.schleswig-holstein.de/MPK/DE/Gluecksspiel/gluecksspiel\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/MPK/DE/Gluecksspiel/gluecksspiel_node.html).

Übergangsfrist – äußerst weitreichende Beschränkungen für den Betrieb von gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten vor. Sie stützen sich auf die Regelungskompetenz der Länder für das Recht der Spielhallen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die diesen mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 überantwortet wurde. Neben einem zusätzlich zum gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt des § 33i GewO tretenden glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt wollen die Länder insbesondere die – bislang unproblematisch zulässige – Mehrfachkonzessionierung von Spielhallen sowie jede Art von Werbung durch deren äußere Gestaltung verbieten, Mindestabstandsgebote und gemeindebezogene Begrenzungen für Spielhallenerlaubnisse einführen sowie die geltenden Sperrzeiten ausweiten. Diese Regelungen dürften einer verfassungs- und unionsrechtlichen Prüfung schon für sich genommen nicht standhalten.<sup>10</sup> Unabhängig davon bleibt die Frage: Ist eine Verschärfung der Regelungen zum gewerblichen Geld-Gewinnspiel wirklich erforderlich, um in Deutschland ein kohärentes und systematisches Regelungssystem für Glücks- und Gewinnspiele sicherzustellen?

Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Entscheidungen zum deutschen Glücksspielrecht detailliert aufgezeigt, welchen Kohärenzanforderungen gesetzliche Beschränkungen von Glücks- und Gewinnspielanbietern genügen müssen, damit sich diese mit übergeordneten Zielen wie dem Jugend- und Spielerschutz rechtfertigen lassen. Diese Kohärenzprüfung kann angesichts der erheblich weniger restriktiven Regelungen für Automatenspiele in Spielbanken, die mit dem 1. GlüÄndStV bezogen auf die Werbung noch einmal gelockert werden sollen, nur zu dem Ergebnis führen, dass die geplanten einseitigen Verschärfungen beim gewerblichen Geld-Gewinnspiel die bestehenden Inkohärenzen im Glücksspielrecht nicht nur keinesfalls beseitigen, sondern noch vertiefen und verstärken würden.

## **I. Der Begriff der Kohärenz im Unionsrecht**

Das Kohärenzgebot im rechtlichen Sinne stammt aus dem Unionsrecht. Im juristischen Kontext wird Kohärenz allgemein als das Zusam-

---

10 *Hufen*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geldgewinnspiels – Insbesondere: Vertrauensschutz und Übergangsfristen, in diesem Band; *Herrmann*, Gutachten zur europarechtlichen Beurteilung der Einbeziehung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels in den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 28. Oktober 2011 (politische Einigung), in diesem Band; kritisch zu den Übergangsfristen *H.-P. Schneider*, *GewArch* 2011, S. 457 ff.; *ders.*, Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in diesem Band.



menwirken sämtlicher Einzelelemente eines Systems<sup>11</sup>, die „Orientierung auf die Herstellung von Zusammenhängen im Sinne eines harmonischen Ganzen“<sup>12</sup> bzw. die Bildung eines „sinnbildenden Zusammenhangs“ zwischen verschiedenen Einzelteilen<sup>13</sup> bezeichnet. In diesem Sinne verpflichtet Art. 7 AEUV die Europäische Union, auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in verschiedenen Regelungsbereichen zu achten und dabei die Ziele des Primärrechts insgesamt zu berücksichtigen. Das unionsrechtliche Kohärenzgebot gebietet also ein abgestimmtes Verhalten und ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Konzept der Zielsetzungen.<sup>14</sup> Zielkonflikte sind aufzulösen, und die Politiken der Union sind im Rahmen ihrer Umsetzung aufeinander abzustimmen.<sup>15</sup> Indem vergleichbare gesetzgeberische Ziele mit ähnlichen Mitteln verfolgt werden, soll im Unionsrecht eine insgesamt widerspruchsfreie Politik gewährleistet werden.<sup>16</sup> Das Erfordernis der Widerspruchsfreiheit und Folgerichtigkeit des gegenwärtigen Regelungsbestands begründet allerdings keine absolute Selbstbindung des Gesetzgebers, sondern soll die Rechtsunterworfenen vor abrupten, nicht mit anderen Politikfeldern abgestimmten Richtungswechseln schützen.<sup>17</sup> Zudem gibt das Kohärenzgebot nicht vor, welchen materiellen Gesichtspunkten bei der Realisierung der Ziele der Union Rechnung zu tragen ist.<sup>18</sup>

Daneben finden sich im Unionsrecht auch spezielle Ausprägungen des Kohärenzgebots. Beispielsweise verpflichtet Art. 21 Abs. 3 EUV zur Achtung der Kohärenz im Hinblick auf das auswärtige Handeln. Aus-

---

11 *Farthmann/Coen*, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage 1994, S. 914 (zur Funktionsfähigkeit eines Arbeitskampfsystems).

12 *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 7 AEUV Rn. 2.

13 *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, Stand: März 2011, Art. 7 AEUV Rn. 11.

14 *Müller-Graff*, EuR Beiheft 2/1998, 67, 75; ähnlich *Pechstein*, EuR 1995, 247, 253.

15 *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 7 AEUV Rn. 3.

16 *Hilf*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 40. Auflage 2009, Art. 1 EUV Rn. 29.

17 *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, Stand: März 2011, Art. 7 AEUV Rn. 11; *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 7 AEUV Rn. 3.

18 *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, Stand: März 2011, Art. 7 AEUV Rn. 16.

drückliche Erwähnung findet das Kohärenzgebot ferner im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung (Art. 11 Abs. 3 EUV), dem institutionellen Rahmen der Union (Art. 13 EUV), den Aufgaben des Rats (Art. 16 Abs. 6 AEUV) und Maßnahmen zum Katastrophenschutz (Art. 196 Abs. 1 AEUV).

Das unionsrechtliche Kohärenzgebots des Art. 7 AEUV verpflichtet unmittelbar die Organe der Union.<sup>19</sup> In Einzelfällen nimmt das Primärrecht aber ausdrücklich Bezug auf die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und fordert eine entsprechende Koordination der Union und der Mitgliedstaaten.<sup>20</sup> Im Übrigen kommt dem in Art. 4 Abs. 3 EUV normierten Grundsatz loyaler Zusammenarbeit auf der Ebene des Mitgliedstaaten eine ähnliche Funktion zu wie dem Kohärenzgebot.<sup>21</sup>

## II. Der Begriff der Kohärenz im Verfassungsrecht

Im Verfassungsrecht hat der Begriff der Kohärenz bislang als eigenständiger Argumentationstopos keine entscheidende Rolle gespielt und findet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jenseits von Fragen des Glücksspielrechts – soweit ersichtlich – keine Erwähnung. Inhaltlich ist das Kohärenzgebot in seiner Funktion als Anforderung an freiheitsbeschränkende Maßnahmen durch den Gesetzgeber mit dem Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung vergleichbar.<sup>22</sup> Danach verpflichtet das Rechtsstaatsprinzip den Gesetzgeber, Regelungen in einer Weise aufeinander abzustimmen, dass der Rechtsanwender sich nicht gegenläufigen Regelungen ausgesetzt sieht.<sup>23</sup> Kohärenz ist in diesem Sinne ein Begründungszusammenhang zwischen verschiedenen

---

19 *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 7 AEUV Rn. 4; *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, Stand: März 2011, Art. 7 AEUV Rn. 12.

20 Vgl. Art. 181 Abs. 1 AEUV für das Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung.

21 *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 7 AEUV Rn. 5.

22 *Kotzur*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 7 AEUV Rn. 1: „mitgliedstaatliches Pendant unionaler Kohärenz“.

23 BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998, Az. 2 BvR 1991/95 u.a., BVerfGE 98, S. 106, (118 f.), Rn. 58 – juris; Urteil vom 7. Mai 1998, Az. 2 BvR 1876/91 u.a., BVerfGE 98, S. 83 (97), Rn. 119 – juris. Teilweise wird diese verfassungsrechtlich geforderte Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auch als bloße Konsistenz eingeordnet, neben der die Kohärenz als ein Mehr stehe; vgl. *Borowski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 2006, S. 350 f. m.w.N.

Normen, wobei nicht jede Spannung im Normenbestand rechtsstaatswidrig ist, solange dem Bürger nicht gegensätzliches Verhalten abverlangt wird oder ein Widerspruch durch Auslegungs- und Kollisionsregeln nicht mehr auflösbar ist.<sup>24</sup>

Auch der im deutschen Verfassungsrecht entwickelte Gedanke der Systemgerechtigkeit in der Gesetzgebung ist mit dem Kohärenzgebot vergleichbar.<sup>25</sup> Auch wenn nicht jede Systemwidrigkeit zwingend dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zuwiderläuft, ist ein solcher Verstoß dann indiziert, wenn der Gesetzgeber einem Gesetzesvorhaben ohne sachlichen Grund andere Ordnungsprinzipien zugrunde legt als vergleichbaren Regelungen in der Vergangenheit.<sup>26</sup> Ein Abweichen des Gesetzgebers von der selbst gewählten Sachgesetzlichkeit muss daher gesondert begründet werden, um dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu genügen.

### **III. Die Entwicklung des Kohärenzbegriffs im Kontext des Glücksspielrechts**

#### **1. Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs**

Der Europäische Gerichtshof hat das Kohärenzgebot für glücksspielrechtliche Regelungssysteme in einer Reihe von Entscheidungen zu nationalen Glücksspielregelungen maßgeblich entwickelt und konkretisiert. Danach sind Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit privater Glücksspielanbieter auf Grundlage eines anerkannten öffentlichen Interesses wie dem Schutz suchtgefährdeter Spieler oder Minderjähriger nur gerechtfertigt, wenn diese geeignet sind, die vom Mitgliedstaat festgelegten gesetzgeberischen Ziele zu erreichen und kohärent und systematisch zur Begrenzung von Wetttätigkeiten beizutragen.<sup>27</sup> Der Europäische Gerichtshof hat bei der Kohärenzprüfung des

---

24 *Klöpper*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 10 Rn. 141.

25 *Peine*, Systemgerechtigkeit, 1985, S. 208 ff.; *Möllers*, NJW 2005, S. 1973 (1978).

26 BVerfG, Urteil vom 15. Mai 1984, Az. BvR 464/81 u.a., BVerfGE 67, S. 70 (84 f.), Rn. 55 – juris; Beschluss vom 22. Februar 1984, Az. 1 BvL 10/80, BVerfGE 66, S. 214 (223f.), Rn. 26 – juris; Urteil vom 11. November 1981, Az. 1 BvL 18/77 u.a., BVerfGE 59, S. 36 (49), Rn. 34 – juris.

27 EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-46/08 (Carmen Media), Rn. 64; vgl. die Besprechung bei *Klöck/Klein*, NVwZ 2011, S. 22 (23 f.); ähnlich schon EuGH, Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04 (Placanica), Rn. 53; Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01 (Gambelli u. a.), Rn. 62, 67; Urteil vom 21. Oktober 1999, Rs. C-67/98 (Zenatti), Rn. 35 ff. Anders als das deutsche

GlüStV auch die Regeln für andere Arten von Glücksspielen (Spielautomaten und Pferderennen) und Geld-Gewinnspielen in den Blick genommen, die nicht bzw. nicht vollständig vom GlüStV erfasst, sondern bundesrechtlich geregelt sind.<sup>28</sup> Das Kohärenzgebot ist danach auch sektorenübergreifend zu verstehen.

Die Regelungen eines Glücksspielbereichs müssen also zunächst für sich genommen stimmig, am gesetzgeberischen Ziel ausgerichtet und verhältnismäßig sein (innere Kohärenz). Außerdem müssen die Regelungen Teil eines insgesamt kohärent und systematisch an den gesetzgeberischen Zielen ausgerichteten, am jeweiligen Gefährdungspotential orientierten Regulationssystems für Glücks- und Gewinnspiele sein. Sie müssen also auch im Vergleich zum Regelungskonzept anderer Glücksspielarten geeignet sein, die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, und dürfen durch die Regelungen oder den Verwaltungsvollzug in anderen Bereichen nicht konterkariert werden (äußere Kohärenz).<sup>29</sup> Das bedeutet allerdings nicht, dass alle Arten von Glücks- und Gewinnspielen gleich geregelt werden müssten.<sup>30</sup> Das vom Europäischen Gerichtshof konkretisierte Kohärenzgebot dient vielmehr dazu, widersprüchliche Regelungen bzw. einen widersprüchlichen Gesetzesvollzug zu vermeiden.<sup>31</sup>

## 2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem grundlegenden Sportwettenurteil vom 28. März 2006 das Kohärenzgebot noch nicht ausdrücklich erwähnt, sondern entsprechend der gängigen Diktion bei der Grundrechtsprüfung festgestellt, dass ein Sportwettenmonopol für private Glücksspielanbieter nur dann zumutbar sei, wenn es sowohl in der rechtlichen als auch in seiner konkreten tatsächlichen Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von „Spielsucht“ und problematischem Spielver-

---

Recht, das zwischen ordnungsrechtlich geregelten Glücksspielen und gewerberechtlich geregelten Geld-Gewinnspielen differenziert, unterscheidet der Europäische Gerichtshof begrifflich nicht zwischen Glücks- und Gewinnspielen.

28 EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-46/08 (Carmen Media), Rn. 67, LS 2; Rs. -316/07 (Markus Stoß u.a.), Rn. 100, LS 1 d).

29 Vgl. zum Begriff der inneren und äußeren Kohärenz *Koenig*, ZfWG 2011, S. 7 ff.

30 *H.-P. Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 42 ff.

31 *Kluth*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle an der Saale 2010, S. 68 f.

halten diene.<sup>32</sup> Erst in seinem Beschluss vom 20. März 2009 – einem Nichtannahmebeschluss, der keine materielle Rechtskraftwirkung und keine Bindungswirkung i.S.d. § 31 Abs. 2 BVerfGG entfaltet, also eine „Nichtentscheidung“ ist<sup>33</sup> – hat das Bundesverfassungsgericht die damals bereits andauernde Diskussion über die Kohärenz des deutschen Glücksspielrechts aufgegriffen und unter Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung der Idee einer sektorenübergreifenden Kohärenzprüfung eine Absage erteilt. Erforderlich sei aus verfassungsrechtlicher Sicht aber eine „konsequente und konsistente Ausgestaltung eines aus ordnungsrechtlichen Gründen beim Staat monopolisierten Sportwettangebots“.<sup>34</sup> Danach reicht die innere Kohärenz der Regelungen für bestimmte Glücksspielarten aus, um die damit verbundenen Beschränkungen privater Anbieter zu rechtfertigen. Es bleibt abzuwarten, ob das Bundesverfassungsgericht diese ohnehin nicht bindende Entscheidung einer seiner Kammern angesichts der zwischenzeitlich ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zum deutschen Glücksspielrecht korrigieren wird.

### **3. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts**

Das Bundesverwaltungsgericht hat die vom Bundesverfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten verfassungs- und unionsrechtlichen Anforderungen an ein Regulationssystem für Glücksspiele konkretisiert und insbesondere auch das Erfordernis einer sektorenübergreifenden Kohärenzprüfung bestätigt.<sup>35</sup> An einer systematischen und kohärenten Begrenzung der Spiel- und Wetttätigkeit fehlt es danach schon dann, wenn die legitimen Zwecke des Sportwettenmonopols in anderen Glücksspielbereichen normativ oder durch die Praxis der Rechtsanwendung konterkariert werden, wobei es auf die besondere Schwere eines solchen Widerspruchs nicht ankommt.<sup>36</sup>

---

32 BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, Az. 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, S. 276 ff., Rn. 119 – juris.

33 *Graßhof*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 35. EL 2011, § 31 Rn. 47 ff.

34 BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, Az. 1 BvR 2410/08, ZfWG 2009, S. 99 ff., Rn. 17 – juris.

35 BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2011, Az. 8 C 11/10, Rn. 43 ff. – juris; Urteil vom 24. November 2010, Az. 8 C 15/09, NWVBl 2011, S. 307 ff., Leitsatz 2 – juris.

36 BVerwG, Urteil vom 24. November 2010, Az. 8 C 15/09, NWVBl 2011, S. 307 ff., Rn. 81 – juris.

Dabei betont das Bundesverwaltungsgericht, dass das Kohärenzgebot nicht als „Uniformitätsgebot“ missverstanden werden dürfe.<sup>37</sup> Zweck des Kohärenzgebots ist vielmehr, eine widersprüchliche Politik zu vermeiden und den Gesetzgeber an seinen eigenen Zielen zu messen. Das Kohärenzgebots zielt also nicht auf ein Wettfeiern um die stärksten Beschränkungen einzelner Glücks- und Gewinnspielarten, sondern auf die Prüfung, ob die mit einem glücksspielrechtlichen Regelungssystem verfolgten Ziele tatsächlich kohärent und systematisch verfolgt werden und die entsprechenden Regelungen dazu sowohl in ihrer Ausgestaltung als auch im Vollzug durch die jeweiligen Behörden geeignet und erforderlich sind. Nur dann sind die damit verbundenen Beschränkungen privater Glücksspielanbieter verfassungs- und unionsrechtlich gerechtfertigt. Dieses Ziel wird jedenfalls dann verfehlt, wenn – wie im GlüStV bzw. im 1. GlüÄndStV – Glücksspielarten, die ein vergleichbares oder sogar größeres Risikopotential aufweisen als andere Glücks- und Gewinnspiele, wesentlich weniger restriktiv geregelt werden.

#### **IV. Bestehende Inkohärenzen im Glücksspielrecht zu Lasten des gewerblichen Spiels**

Gemessen an diesem Maßstab sind die von den Ländern in Aussicht genommenen zusätzlichen Beschränkungen gewerblicher Geld-Gewinnspiele weder geeignet noch erforderlich, um eine Gesamtkohärenz des deutschen Glücksspielrechts sicherzustellen. Bereits nach der geltenden Rechtslage besteht ein erhebliches Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Spiels<sup>38</sup>, das unter suchtpräventiven Gesichtspunkten weitaus effektiver geregelt ist als die in Spielbanken angebotenen Automatenspiele. Diese Inkohärenz würde durch die spielhallenbezogenen Beschränkungen des 1. GlüÄndStV noch verstärkt und vertieft, so dass die Regelungen insgesamt in nicht gerechtfertigter Weise in die Grundrechte und Grundfreiheiten von Spielhallenbetreibern eingreifen und verfassungs- und unionsrechtswidrig sind.

##### **1. Bestehendes Regelungssystem für Geld-Gewinnspielgeräte**

Der Bundesgesetzgeber hat das gewerbliche Spiel in der GewO und der SpielV sehr streng geregelt und zahlreiche spieler- und jugend-

---

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2011, Az. 8 C 11/10, Rn. 43 – juris unter Hinweis auf die Urteile des EuGH vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 (Markus Stoß u.a.) und Rs. C-46/08 (Carmen Media), und vom 10. März 2009, Rs. C-169/07 (Hartlauer).

<sup>38</sup> *Kramer*, WRP 2/2011, S. 180 ff.

schutzbezogene Anforderungen an Geld-Gewinnspielgeräte und Aufstellorte vorgegeben. Insbesondere die praktisch besonders relevanten Regelungen der SpielV dienen nach § 33f Abs. 1 Satz 1 GewO dem Schutz der Allgemeinheit, Minderjähriger und gefährdeter Spieler und orientieren sich an dem Ziel, die Betätigung des Spieltriebs einzudämmen. Danach sind in Abgrenzung zum Glücksspiel die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten beim Geld-Gewinnspiel eng begrenzt, weil nur solche Spielgeräte zugelassen werden, bei denen nicht die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit besteht (§ 33e Abs. 1 GewO).

Weitere bundes- und landesrechtliche Vorschriften wie das Jugendschutzgesetz (JuSchG), Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO), Unfallverhütungsvorschriften der Verwaltungsgenossenschaft, die Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen (UnbBeschErtV), die Spielverwaltungsvorschriften und die Sperrzeiten- und Feiertagsregelungen enthalten zusätzliche Beschränkungen für den Betrieb von Geld-Gewinnspielgeräten.<sup>39</sup> Diese bestehenden Regelungen haben sich in ihrer Gesamtheit und ihrem Zusammenwirken bewährt und stellen ein hohes Maß an Jugend- und Spielerschutz sowie eine verantwortungsvolle Teilnahme am Geld-Gewinnspiel sicher. Die Regelungsdichte ist dabei weitaus größer als bei den länderspezifisch geregelten Glücksspielen. Das gewerbliche Spiel gilt daher in Deutschland nicht als Glücksspiel, sondern als Unterhaltungsspiel mit Gewinnmöglichkeit und damit als Freizeitunterhaltung.<sup>40</sup>

Der geltende Regelungsrahmen für Geld-Gewinnspiele beschränkt gezielt die Verfügbarkeit und die Spielanreize beim gewerblichen Spiel. Der Betrieb einer Spielhalle ist daher nur mit vorheriger Erlaubnis möglich, vor deren Erteilung die Zuverlässigkeit von Spielhallenbetreiber und Personal sowie die Eignung der Räumlichkeiten überprüft werden. Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn der Betrieb einer Spielhalle eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs oder sonstige unzumutbare Belästigungen für die Nachbarschaft oder die Allgemeinheit befürchten lässt (§ 33i GewO).

---

<sup>39</sup> Vgl. ausführlich zum Beispiel *Ronellenfitsch/Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 31 ff.; *Kluth*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle an der Saale 2010, S. 61 (79 ff).

<sup>40</sup> Diese vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung findet sich zum Beispiel im Vorschlag zur Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 30. August 2005 (BR-Drs. 655/05) wieder, mit der die Abgrenzung zwischen gewerblichem Geld-Gewinnspiel als Freizeitunterhaltung und Spielautomaten in Spielbanken als Glücksspiel noch konkretisiert wurde.

Die weiteren geräte- und spielhallenbezogenen Regelungen setzen unmittelbar an den für die Entwicklung eines pathologischen Spielverhaltens bedeutsamen Parametern eines Spiels (v.a. Verfügbarkeit, Spielabfolge, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten) an. Die Verfügbarkeit von Geld-Gewinnspielgeräten wird durch detaillierte raumbezogene Anforderungen an Spielhallen und quantitative Beschränkungen reduziert. Dazu gehören vor allem eine abschließende Aufzählung der Aufstellorte (§ 1 Abs. 1 SpielV) und die zahlenmäßige Begrenzung von Geld-Gewinnspielgeräten pro Aufstellort. So sind in Gaststätten höchstens drei Spielgeräte zugelassen; bei bis zu zwei aufgestellten Geräten ist die Einhaltung des Jugendschutzes durch eine ständige Aufsicht sicherzustellen, bei drei Spielgeräten sind zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an allen Geräten zwingend (§ 3 Abs. 1 SpielV). In Spielhallen dürfen je Konzession höchstens 12 Spielgeräte bei rechnerisch mindestens 12 qm Grundfläche je Gerät aufgestellt werden (§ 3 Abs. 2 SpielV). Weitere raumgestaltende Vorgaben wie Sichtblenden, Zweiergruppen-Aufstellung und Mindestabstände vermeiden ein gleichzeitiges Bespielen mehrerer Geräte (§ 3 Abs. 2 SpielV). Die Länder können darüber hinaus für die Aufstellorte Sperrzeiten erlassen (§ 18 Abs. 1 GastG).

Die bauartbedingte Ausgestaltung und damit der Spielanreiz von Geld-Gewinnspielgeräten wird durch eine Zulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) sichergestellt. Die Übereinstimmung der aufgestellten Geräte mit der zugelassenen Bauart ist spätestens alle 24 Monate zu überprüfen (§§ 7, 11 ff. SpielV). Dabei sind detaillierte technische Vorgaben für die Bauarten gewerblicher Geld-Gewinnspielgeräte zu beachten, wie ein Höchsteinsatz von 0,20 Euro und ein maximaler Gewinn von 2 Euro pro Spiel (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV) bzw. von 500 Euro pro Stunde abzüglich Einsätze (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV). Die möglichen Verluste sind auf 80 Euro pro Stunde (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV) und bei langfristiger Betrachtung auf einen durchschnittlichen Verlust von 33 Euro pro Stunde (§ 12 Abs. 2 Satz 1 lit. a SpielV) begrenzt.<sup>41</sup> Gewinne müssen zufällig und nicht antizipierbar sein, um Kontrollillusionen beim Spieler zu vermeiden (§ 12 Abs. 2 Satz 1 lit. b SpielV). Außerdem ist die Spielteilnahme nur gegen auf Euro lautende Münzen oder Banknoten möglich; auch Gewinne dürfen nur in Geld ausbezahlt werden (§ 13 Abs. 1 Nr. 7 SpielV). Das schließt Spieltoken oder ein Spiel auf Kredit aus und verhindert einen Realitäts-

---

<sup>41</sup> In der Praxis liegt der durchschnittliche Stundenverlust bei 10,89 Euro (5 bis 15 Euro) pro Stunde, Quelle: Fraunhofer-Institut, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010.



verlust der Spieler im Hinblick auf die eingesetzten Geldbeträge. Zudem sind sonstige Zahlungen oder finanzielle Vergünstigungen an den Spielteilnehmer außerhalb der Bauartzulassung verboten (§ 9 Abs. 2 SpielV).

Die Mindestspieldauer beträgt fünf Sekunden (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV). Nach einer Stunde ununterbrochenen Spiels werden die Spielgeräte automatisch für mindestens fünf Minuten abgeschaltet (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV). Die Speichermöglichkeit im Einsatz- und Gewinnspeicher ist auf 25 Euro begrenzt; darüber hinausgehende Beträge werden automatisch ausbezahlt (§ 13 Abs. 1 Nr. 6 SpielV). Die Einhaltung dieser Vorgaben wird durch eine technische Kontrolleinrichtung gewährleistet, die gleichzeitig insbesondere dem Nachweis der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage dient (§ 13 Abs. 1 Nr. 8 bis 10 SpielV).

Daneben unterliegen die Anbieter von Geld-Gewinnspielen zahlreichen Aufklärungs- und Informationspflichten. Sie müssen an den Spielgeräten Warnhinweise und Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten aufbringen<sup>42</sup> und Informationsmaterial über die Risiken bei übermäßigem Spiel auslegen (§ 6 Abs. 4 SpielV). Die Spielregeln und der Gewinnplan müssen für die Spieler leicht zugänglich sein (§ 6 Abs. 1 Satz 2 SpielV). Der Jugendschutz wird durch ein Verbot der Anwesenheit von Minderjährigen in Spielhallen und ähnlichen, vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen sowie dem Verbot der Teilnahme Minderjähriger an Spielen mit Gewinnmöglichkeit (§ 6 JuSchG) sichergestellt. In der Vergangenheit sind keine erheblichen Verstöße gegen diese Regelungen bekannt geworden.<sup>43</sup>

Ergänzend gilt in Spielhallen seit 1985 ein auf Initiative der Unterhaltungsautomatenwirtschaft eingeführtes Alkoholverbot (§ 3 Abs. 3 SpielV). Schließlich können die Gemeinden mit den Instrumenten des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts ortsbezogene Vorgaben für die Ansiedlung von Spielhallen und baupolizeiliche Anforderungen an Spielhallengebäude aufstellen und so lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen, um zum Beispiel die Ansiedelung von Spielhallen in Wohngebieten zu verhindern.

Zahlreiche dieser Regelungen gehen auf Selbstverpflichtungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, die diese bereits im Jahr 1989 be-

---

42 In der Praxis werden (seit 1989 freiwillig und seit 2006 gesetzlich vorgeschrieben) in die Gerätefrontscheiben in der Nähe des Münzeinwurfs ein Hinweis auf die Info-Telefonnummer der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und Warnhinweise vor übermäßigem Spielen unauswechselbar eingedruckt.

43 *Dürr*, GewArch 2011/3, S. 99 (102); Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Effektivierung des Jugendschutzes“, BT-Drs. 17/5868 vom 16. Mai 2011, Frage 53.

geschlossen hat, zurück.<sup>44</sup> Zusätzlich stellen die Unternehmen durch betriebliche Sozialkonzepte, Selbstordnungsmaßnahmen („Roter Brief“) und umfassende Ausbildung und regelmäßige Schulungen des Personals sicher, dass die Anforderungen an den Jugend- und Spielerschutz in der Praxis umgesetzt und kontinuierlich verbessert werden. So wurde zum Beispiel das von den Spitzenverbänden der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft herausgegebene umfassende Branchen-Sozialkonzept<sup>45</sup> von einer unabhängigen, mit ausgewiesenen Fachleuten besetzten Kommission in Abstimmung mit den staatlichen Stellen erarbeitet und entspricht den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur effektiven Prävention problematischen Spielverhaltens. Seit Januar 2011 werden in Zusammenarbeit mit dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. bundesweit Mitarbeiter der Spielstätten sowie die Führungsebene der Unternehmen der Automatenwirtschaft geschult.

Insgesamt sind Geld-Gewinnspiele damit in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, in denen diese zugelassen sind, am stärksten reguliert. Aufgrund dieser gesetzlich abgesicherten restriktiven Ausgestaltung nutzen über 99 % der Spielteilnehmer das Geld-Gewinnspiel als harmlose Freizeitunterhaltung. Die spielerschutzbezogenen Regelungen insbesondere der GewO und der SpielV gewährleisten also ein hohes Schutzniveau im Bereich des gewerblichen Spiels.

## **2. Bestehendes Regelungssystem für Automaten Spiele in Spielbanken**

Die in Automaten Sälen der öffentlichen Spielbanken angebotenen Automaten Spiele an Glücksspielautomaten (Slot Machines, sog. Kleines Spiel) gelten als Glücksspiele i.S.v. § 3 Abs. 1 GlüStV, deren (strafbewehrte, § 284 ff. StGB) Veranstaltung und Vermittlung sich die Länder zur Prävention von pathologischem Spielverhalten vorbehalten haben. Diese Automaten Spiele fallen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder, die für Spielbanken ein Monopol- oder ein Konzessionssystem errichtet haben, und werden im GlüStV und den Landespielbankengesetzen geregelt.

---

<sup>44</sup> Freiwillige selbstbeschränkende Vereinbarung der Hersteller von Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnen und der Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft über die Bauart und über die Aufstellung von Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnen, BT-Drs. 11/6224 vom 15. Januar 1990.

<sup>45</sup> Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten, abrufbar unter <http://www.vdai.de/sozialkonzept-spiel-in-spielstaette-gaststaette.pdf>.

Im Gegensatz zum gewerblichen Geld-Gewinnspiel gilt bei Spielbanken ein zugangsbezogener Regelungsansatz, der weit weniger Beschränkungen zum Jugend- und Spielerschutz vorsieht als das von den Ländern oft als unzureichend gerügte Bundesrecht. Trotz mehrfacher Aufforderung des von den Ländern nach § 10 Abs. 1 GlüStV eingerichteten Fachbeirats Glücksspielsucht<sup>46</sup> haben die Länder es bislang versäumt, Automaten Spiele in Spielbanken hinreichend zu regulieren. Infolgedessen verursachen diese Glücksspiele nachweislich erheblich mehr problematisches Spielverhalten als gewerbliche Geld-Gewinnspiele. Daher besteht bereits nach der geltenden Rechtslage ein erhebliches Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Spiels.<sup>47</sup>

Insbesondere gibt es für Glücksspielautomaten in Spielbanken im Gegensatz zu gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten keine gerätebezogenen Beschränkungen, so dass dort in kurzer Zeit erhebliche Vermögensverschiebungen möglich sind, die Slot Machines für gefährdete Spieler und Vielspieler besonders gefährlich machen. Außerdem sind für Glücksspielautomaten keine Gerätezulassung und keine Bauartprüfung vorgesehen, so dass Gerätekonstruktion und Spielparameter gesetzlich vollständig unreguliert sind. Gleiches gilt für deren quantitative Verfügbarkeit in Spielbanken, da es keine Vorgaben für die Automatenanzahl und die Mindestfläche in Automaten Sälen gibt. Auch Mindestabstände oder eine Zweiergruppen-Aufstellung sind in Spielbanken nicht vorgeschrieben. Das führt in der Praxis dazu, dass durchschnittlich 100 Glücksspielautomaten pro Spielsaal, im Einzelfall sogar über 300 Automaten aufgestellt werden und die Grundfläche pro Automat nur ca. 3 qm beträgt.

Die Einsätze und Gewinne pro Spiel sind bei Glücksspielautomaten in Spielbanken ebenfalls nicht begrenzt. In der Praxis sind Einsätze zwischen 0,05 Euro und 50 Euro pro Spiel und Gewinne von bis zu 50.000 Euro pro Spiel in drei Sekunden, bei Jackpotbildung 500.000 Euro und mehr, üblich. Auch der maximale Stundenverlust ist nicht begrenzt und beträgt in der Praxis bis zu 20.000 Euro. Der ebenfalls unregulierte durchschnittliche Stundenverlust liegt bei 80 bis 120 Euro. Eine Mindestspieldauer ist nicht vorgeschrieben, so dass eine Spieldauer von nur drei Sekunden üblich ist, ohne dass die Spieler durch eine zwingende Spielpause in ihrem Spiel unterbrochen werden. Jackpots, die bekann-

---

46 Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, Empfehlung 1/2011 vom 14. Januar 2011: Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken; Empfehlung 7/2011 vom 21. März 2011 zu 1,-Euro-Partys in Spielbanken, abrufbar unter <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de/>.

47 Kramer, WRP 2/2011, S. 180 (188).

termaßen besonders spielanreizend wirken, sind bei Glücksspielautomaten unbegrenzt zulässig.

In Spielbanken wird im Gegensatz zu den Spielhallen auch Alkohol ausgeschenkt, was auf viele Spieler eine enthemmende Wirkung hat. Viele Spielbanken werben sogar mit vergünstigten oder kostenlosen alkoholischen Getränken um Besucher.<sup>48</sup> Gespielt wird in Spielbanken in der Regel mit Token oder Tickets, was bei den Spielern einen Realitätsverlust in Bezug auf das eingesetzte Geld fördert. Die früher geltenden Residenzverbote, also das Verbot des Spielbankenbesuchs für Ortsansässige, wurden ebenso wie das Mindestalter von 21 Jahren sukzessive aufgehoben. Inzwischen ist lediglich Minderjährigen die Spielteilnahme untersagt (§ 4 Abs. 3 GlüStV).

Unter dem GlüStV mussten die Länder – allerdings erst im Jahr 2008 – ein Sperrsystem errichten, an dem auch die bis dahin nicht erfassten Automaten der Spielbanken teilnehmen und das temporäre oder dauerhafte Fremd- oder Selbstsperrungen erfasst. Gesperrte Spieler dürfen nach § 20 GlüStV an den dort angebotenen Glücksspielen nicht teilnehmen. Dies ist durch eine Identitätskontrolle und einen Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten. Solche personenbezogenen Sperrsysteme mögen dazu beitragen, bereits bestehende Spielprobleme von Spielern mit erkannt problematischem Spielverhalten nicht zu vergrößern. Sie können allerdings – anders als die gewerberechtlichen Beschränkungen der suchtrelevanten Spielparameter für Geld-Gewinnspielgeräte – nicht präventiv das Entstehen von problematischem Spielverhalten verhindern und sind daher deutlich weniger effektiv zur Prävention problematischen oder pathologischen Spielverhaltens als geräte- bzw. spielbezogene Vorgaben.

### **3. Unterschiedliches Suchtpotential von Geld-Gewinnspielgeräten und Automaten in öffentlichen Spielbanken**

Als Folge dieser unterschiedlichen Regelungssysteme ist das Suchtpotential von Geld-Gewinnspielgeräten geringer als bei Automaten in öffentlichen Spielbanken.<sup>49</sup> Entscheidend für den Gefährdungsfaktor eines Spiels sind vor allem eine schnelle Spielfolge ohne Unterbrechun-

---

<sup>48</sup> Diese Praxis hat der Fachbeirat Glücksspielsucht ausdrücklich kritisiert, vgl. Empfehlung 7/2011 vom 21. März 2011 zu 1,-Euro-Partys in Spielbanken, abrufbar unter <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de/>.

<sup>49</sup> *Peren/Clement*, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29, abrufbar unter <http://www.forschung-gluecksspiel.de/publikationen.html>; ähnlich *Kramer*, WRP 2/2011, S. 180 (188).

gen und die Möglichkeit, in kurzer Zeit hohe Beträge (einschließlich Jackpots) zu gewinnen bzw. zu verlieren, da vor allem pathologische Spieler hohe Verluste unmittelbar kompensieren wollen. Alle diese Faktoren sind beim Automatenspiel in Spielbanken mit der sehr raschen Spielfolge von durchschnittlich drei Sekunden, den unbegrenzten Gewinn- und Verlustmöglichkeiten, dem Angebot von extrem hohen Jackpots und der Möglichkeiten zum ununterbrochenen Spiel an einem oder mehreren Automaten unter suchtpräventiven Punkten kritisch. Das geltende Recht der Spielbanken enthält keine Beschränkungen, mit denen die genannten Ursachen für das Entstehen problematischen Spielverhaltens gezielt bekämpft werden können. Diese Regelungsdefizite lassen sich auch nicht durch das nur nachgelagert – nach Entstehen eines pathologischen Spielverhaltens – ansetzende Sperrsystem, das den eigentlichen Spielreiz gar nicht mindert, kompensieren.

Im gewerblichen Spiel gibt es dagegen durch die dargestellten gerätebezogenen Anforderungen feste Begrenzungen für die pathologisch relevanten Spielparameter, die den Unterhaltungscharakter von Geld-Gewinnspielgeräten in Abgrenzung zum Glücksspiel sicherstellen und wirksam problematisches bzw. pathologisches Spielverhalten verhindern. Diese Regelungen knüpfen unmittelbar an dem Gefährdungspotential eines Spiels an und gewährleisten dadurch eine effektive Suchtprävention. Es ist daher nur folgerichtig, dass der Gesetzgeber das Automatenspiel in Spielbanken dem Staat bzw. vom Staat kontrollierten oder lizenzierten Unternehmen vorbehält, während Geld-Gewinnspielgeräte im Rahmen der Gewerbefreiheit von Privaten angeboten werden dürfen.<sup>50</sup>

Wissenschaftliche Studien belegen dementsprechend, dass von Geld-Gewinnspielgeräten keine übermäßigen Gefahren pathologischen Spielverhaltens ausgehen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Anzahl pathologischer Spieler in Deutschland (Spanne: 0,19 bis 0,56 % der erwachsenen Bevölkerung) im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (Spanne: 0,19 bis 1,7 % der erwachsenen Bevölkerung) ohnehin äußerst gering ist.<sup>51</sup> Diese Zahlen sind in den letzten Jahren annähernd konstant geblieben. Von den geschätzten 100.000 pathologischen Spielern (0,2 % der erwachsenen Bevölkerung von 54 Mio.) in Deutschland

---

50 *Ronellenfitsch/Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 42.

51 *Meyer*, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche Studie, 31. Juli 2009, Tab. 1.

entfallen auf Geld-Gewinnspielgeräte weniger als 30 %<sup>52</sup> – der Rest nimmt an staatlichen Angeboten, insbesondere dem Automatenspiel in den weit weniger streng regulierten Spielbanken und an im Internet und terrestrisch angebotenen Sportwetten teil. Aktuelle Forschungsergebnisse belegen zudem, dass Glücksspiele insgesamt im Vergleich zu anderen Suchtstoffen nur sehr geringe soziale Kosten verursachen. Diese beliefen sich im Jahr 2008 auf insgesamt 326 Mio. EUR, während die legalen, flächendeckend verfügbaren und gesellschaftlich akzeptierten Suchtstoffe Tabak und Alkohol jährliche soziale Kosten in Höhe von jeweils 20 bis 50 Mrd. EUR verursachen.<sup>53</sup>

Die größere Gefährlichkeit von Slot Machines (Glücksspielautomaten) im Vergleich zu Geld-Gewinnspielgeräten wird deutlich, wenn man die Anzahl der pathologischen Spieler auf die aufgestellten Geräte und Automaten umrechnet: Danach ergeben sich bei 212.000 aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräten rein rechnerisch 0,15 pathologische Spieler pro Gerät, während auf jeden Glücksspielautomaten in Spielbanken bei 8.700 Slot Machines 1,21 pathologische Spieler entfallen. Es besteht also im Vergleich zum gewerblichen Spiel ein deutlich höheres Risiko, bei der Teilnahme am Automatenspiel in Spielbanken ein pathologisches Spielverhalten zu entwickeln.<sup>54</sup>

Noch deutlicher wird der Unterschied, wenn man die Zahl der pathologischen Spieler in Verhältnis zur Intensität des Spielens und den generierten Bruttospielerträgen setzt. Dann erweist sich das gewerbliche Spiel (nach LOTTO und anderen Lotterien) als deutlich weniger anfällig für ein problematisches Spielverhalten als die Glücksspielangebote in Spielbanken und im Internet. Danach bindet 1 % des Marktanteils beim gewerblichen Spiel durchschnittlich 0,7884 % der pathologischen Spieler (LOTTO: 0,3062 %), bei Glücksspielen in Spielbanken sind es dagegen 2,2128 % und bei Online-Glücksspielen sogar 5,7343 %.<sup>55</sup> Unter Berücksichtigung der in Spielbanken riskierten unbegrenzt hohen Einsätze und

---

52 *Peren/Clement*, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 13, (29).

53 *Becker*, Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Juli 2011, Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse, abrufbar unter <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/sozialkosten.html>.

54 *Kramer*, WRP 2/2011, S. 180 (188).

55 *Peren/Clement*, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 26 f.

der hohen Kasseninhalte ist das Automatenspiel in Spielbanken also weitaus sozialschädlicher als das gewerbliche Spiel.<sup>56</sup>

Die in der aktuellen Diskussion oft zitierte angebliche Überrepräsentanz der Teilnehmer an Geld-Gewinnspielgeräten in Suchtberatungsstellen<sup>57</sup> ist daher nicht auf die besondere Gefährlichkeit dieses Angebots, sondern auf die vorbildlichen Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen der Anbieter zurückzuführen. Tatsächlich gefährdete Spieler nehmen Hilfsangebote auch wahr, während Spielteilnehmer aus dem Spielbankenmilieu ihren Behandlungsbedarf subjektiv oft geringer einschätzen oder andere Hilfsangebote, z.B. in privaten Kliniken, nutzen.<sup>58</sup> Die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten darf daher nicht – wie in der aktuellen Diskussion über den 1. GlüÄndStV leider oft geschehen – mit der Anzahl hilfeschender pathologischer Spieler, die auf Geld-Gewinnspielgeräte entfallen, verwechselt werden und belegt kein erhöhtes Pathologie-Potential beim gewerblichen Spiel.<sup>59</sup> Hinzu kommt, dass in vielen Suchtberatungsstellen gar nicht nach einheitlichen Kriterien differenziert wird, ob die Hilfesuchenden gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte oder Spielautomaten in Spielbanken als Auslöser eines problematischen Spielverhaltens benennen, so dass die Zahlen im Hinblick auf die gebotene Differenzierung zwischen gewerblichem Spiel und Spielautomaten in Spielbanken eher vorsichtig zu betrachten sind.

Jedenfalls belegt die niedrige Prävalenz problematischen Spielverhaltens in Deutschland, dass der bestehende Regelungsrahmen für das gewerbliche Spiel insbesondere im Vergleich zum Automatenspiel in Spielbanken effektiv problematischem und pathologischem Spielverhalten vorbeugt. Zudem wird sichergestellt, dass Geld-Gewinnspielgeräte als Freizeitunterhaltung von fast allen Spielteilnehmern ohne Probleme genutzt werden. Dies gilt umso mehr, als die Anzahl der pathologischen Spieler in den letzten Jahren in Deutschland relativ konstant geblieben ist und nicht, wie oft behauptet, erheblich zugenommen hat. Insgesamt erweisen sich die spieterschutzbezogenen Regelungen der GewO und der SpielV also als sehr effektiv.

---

56 *H.-P. Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 70.

57 72,3 % der insgesamt ca. 9.500 Ratsuchenden (Stand 2009, dies entspricht 0,013 % der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland).

58 *Bühringer et al.*, Institut für Therapieforschung, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Zeitschrift Sucht, November 2007, S. 296 (303).

59 *Peren/Clement*, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 15.

#### **4. Unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung und Angebotsentwicklung von Geld-Gewinnspielgeräten und Automaten spielen in öffentlichen Spielbanken**

Die Unterschiede zwischen Geld-Gewinnspielgeräten, die als Freizeitunterhaltung gelten, und den in Spielbanken angebotenen Glücksspielen spiegeln sich auch in der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Bereiche wieder.<sup>60</sup>

Insgesamt sind in Deutschland ungefähr 236.000 Geld-Gewinnspielgeräte in 8.000 Spielhallen und 60.000 Gaststätten und sonstigen Spielstätten aufgestellt.<sup>61</sup> Der durchschnittliche Kasseninhalt pro Gerät und Monat beträgt bei Geld-Gewinnspielgeräten ca. 1.500 Euro in Spielhallen und ca. 500 Euro (jeweils zzgl. MwSt) in Gaststätten.<sup>62</sup> Daraus führt die Unterhaltungsautomatenwirtschaft Steuern und Sozialabgaben in Höhe von rund 1,45 Mrd. Euro pro Jahr an den Staat ab.<sup>63</sup>

Automatenspiele gibt es in den Spielbanken erst seit 1967. Im Jahr 2011 bieten 77 der 78 Spielbanken das Kleine Spiel in Automaten Sälen an.<sup>64</sup> In 24 dieser als Dependancen zu Spielbanken errichteten Automaten Säle werden nur Automatenspiele angeboten. Die Zahl der aufgestellten Slot Machines hat sich von 1982 (1.598) bis 2011 (mehr als 9.000) fast um das 6-fache erhöht. Da Automaten Säle im Vergleich zum personalintensiven Großen Spiel (Roulette, Black Jack, Poker) wesentlich profitabler für die Spielbankbetreiber sind, wurden erhebliche Marktanteile vom Großen Spiel auf das Kleine Spiel verschoben. Der durchschnittliche Kasseninhalt pro Glücksspielautomat und Monat beträgt in öffentlichen Spielbanken bis zu 10.000 Euro, in Ausnahmefällen sogar mehr. Im Jahr 2010 wurden von den insgesamt 556 Mio. Euro ca. 403 Mio. Euro (72,5 %) des Bruttospielertrages der Spielbanken durch

---

60 Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten, Stand: 2010; sowie *Kramer*, WRP 2/2011, S. 180 ff.

61 ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, Januar 2011, S. 13.

62 *H.-P. Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 70.

63 Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., Wirtschaftskraft Musik- und Unterhaltungsautomaten 2010/2011, Stand: 23. Juni 2011, abrufbar unter <http://www.vdai.de/>.

64 Seit Mai 2011 sind die drei Spielbanken in Sachsen-Anhalt (Halle, Magdeburg, Wernigerode) vorübergehend wegen finanzieller Schwierigkeiten geschlossen. Auf der Internetseite <http://www.spielbanken-sa.de> heißt es: „Zur Zeit findet kein Spielbetrieb (...) statt.“



Automatenspiele generiert.<sup>65</sup> Dieser unterliegt nur der Umsatzsteuer und der Spielbankabgabe, nicht aber Gewerbe-, Vergnügungs-, und Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer.

Die Bedeutung der Automatenspiele für die Rentabilität der Spielbanken, von deren Einnahmen die Länder unmittelbar profitieren, ist also erheblich und hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Dies hat zu einer starken Angebotsausweitung bei den Automatenspielen geführt, während das kosten- und personalintensive und daher an vielen Standorten nicht rentable Große Spiel zurückgeführt wurde.

Von 1995 bis 2005 verringerte sich die Zahl der aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräte von 245.000 auf 183.000. Im Jahr 2006 kam es aufgrund des Verbots von sog. Fun-Games in der 2006 novellierten SpielV zudem zu einem Abbau von rund 80.000 Fun-Games. In der Folge wurde der Bestand an Geld-Gewinnspielgeräten wieder aufgestockt. Dies entspricht dem bereits auf der Wirtschaftsministerkonferenz am 17./18. Mai 2000 dokumentierten Willen, dem gewerblichen Spiel mit der Novellierung der SpielV Perspektiven zu geben, um den Wettbewerb mit dem öffentlich rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können.<sup>66</sup> Der Gerätebestand ist im Moment aber immer noch niedriger als im Jahr 1995. Insgesamt hat im gewerblichen Spiel über den geschilderten Kompensationseffekt hinaus in den vergangenen Jahren – anders als im Bereich der Spielbanken – keine echte Zunahme der Spielgeräte stattgefunden.<sup>67</sup>

## **5. Zwischenergebnis**

Geld-Gewinnspielgeräte sind also schon nach der geltenden Rechtslage weitreichenden Beschränkungen unterworfen, die deren Unterhaltungscharakter sicherstellen und dem Entstehen pathologischen Spielverhaltens wirksam vorbeugen. Die bestehenden Regelungen zum gewerblichen Spiel haben sich bewährt und gewährleisten, dass von Geld-Gewinnspielgeräten nur ein geringes Gefährdungspotential ausgeht. Anders als im Spielbankenrecht wird den Anforderungen des Spielerschutzes zielgerichtet und wirksam Rechnung getragen.<sup>68</sup> Die einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen entsprechen also (anders als das

---

<sup>65</sup> Archiv- und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Totounternehmen.

<sup>66</sup> Zitiert nach Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, BR-Drs. 881/10 vom 6. Dezember 2010, S. 37.

<sup>67</sup> Dürr, GewArch 2011/3, S. 99.

<sup>68</sup> Kramer, WRP 2/2011, S. 180 (185).

Glücksspielrecht der Länder) den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs an ein kohärentes und systematisches Regelungssystem für Glücks- und Gewinnspiele.

Ein Regelungsgefälle zwischen gewerblichem Spiel und Automaten-spielen in Spielbanken liegt nicht vor. Vielmehr ist die Regelungsdichte und -intensität für das Betreiben von Slot Machines gegenüber den Geld-Gewinnspielgeräten wesentlich geringer. Statt das gewerbliche Spiel also weiteren unverhältnismäßigen und rechtswidrigen Beschränkungen zu unterwerfen, müsste zur Sicherstellung einer kohärenten Rechtslage das Regulierungsniveau in den Spielbanken auf das Niveau der gewerblichen Vorgaben angehoben werden. Der Fachbeirat Glücksspielsucht hat für eine solche konsequent am Ziel der Suchtprävention ausgerichtete Regulierung von Spielbanken bereits mehrfach Empfehlungen veröffentlicht<sup>69</sup>, deren Umsetzung sich die Länder aber bislang aus offensichtlich rein fiskalischen Gründen verweigert haben.

#### **V. Zusätzliche Inkohärenzen durch weitere Beschränkungen von Spielhallen**

Dieses Regelungsgefälle würde durch weitere Beschränkungen des Betriebs von gewerblichen Geld-Gewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten, wie sie insbesondere im 1. GlüÄndStV vorgesehen sind, noch erheblich vergrößert werden, weil der Regelungsrahmen für das gewerbliche Spiel einseitig verschärft werden soll. Für Spielhallen würde dadurch ein deutlich höherer, in vielen Punkten im Vergleich zu den bewährten gewerblichen Regelungen überzogener Schutzstandard begründet, obwohl das nicht den spielerchutzbezogenen Vorschriften der GewO und der SpielV unterliegende Automatenspiel in Spielbanken weitaus regulierungsbedürftiger wäre.

Vergleichbare Beschränkungen sind bezeichnenderweise für Spielbanken, deren Einnahmen den Ländern unmittelbar zugute kommen, und die privat geführten Annahmestellen der Landeslotteriegesellschaften, die Lotterien und Sportwetten – Glücksspiele, die die Länder für so risikoreich halten, dass sie für deren Veranstaltung ein Monopol einge-

---

<sup>69</sup> Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV, Empfehlung 1/2011 vom 14. Januar 2011: Vorschläge zur suchtpräventiven Regulierung von Spielbanken; Empfehlung 7/2011 vom 21. März 2011 zu 1-Euro-Partys in Spielbanken, abrufbar unter <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.de/>; H.-P. Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 73; Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle an der Saale 2010, S. 70.

richtet haben bzw. neu im Sportwettenbereich ein eng begrenztes Konzessionsmodell planen – vertreiben, nicht vorgesehen. Vielmehr sollen die Regelungen für die Glücksspiele einschließlich des Automatenspiels in Spielbanken auf der Veranstaltungsebene sogar gelockert werden (bezeichnenderweise aber gerade nicht auf der Ebene der gewerblichen Vermittlung). Eine solche ungerechtfertigte Diskriminierung des gewerblichen Spiels würde angesichts des bereits bestehenden Regelungsgefälles zugunsten der öffentlichen Spielbanken dem Kohärenzgebot zuwiderlaufen. Sie würde zudem für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die ihre Dienstleistungen auch in Deutschland anbieten wollen, erhebliche Marktzutrittschürden schaffen, die nicht durch öffentliche Interessen gerechtfertigt und damit unionsrechtswidrig sind.

Die von den Ländern geplanten zusätzlichen Beschränkungen für das Angebot von Geld-Gewinnspielen müssen sich zunächst im Sinne einer inneren Kohärenz am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Sie müssen also geeignet, erforderlich und angemessen zum Erreichen der gesetzgeberischen Ziele sein. Außerdem dürfen die damit verbundenen Beschränkungen der Anbieter und Spielteilnehmer nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen sein. Diesen Anforderungen werden die vorgeschlagenen Regelungen nicht gerecht, weil bereits das geltende bundesrechtliche Regelungssystem gewährleistet, dass über 99 % der Spielteilnehmer ohne Probleme an Geld-Gewinnspielen teilnehmen. Zudem lassen sich Spieler mit pathologischem Spielverhalten nicht auf einzelne Spiele konzentrieren. Wer Spieler wirksam schützen will, der muss ihre Kompetenz im Umgang mit risikoreichen Spielen fördern. Denn bei der Allgegenwärtigkeit von Spielangeboten im Internet sind Verbote weitgehend nutzlos.<sup>70</sup>

§§ 24 bis 26 des 1. GlüÄndStV sehen äußerst weitreichende, kompetenzuell und materiell rechtswidrige Beschränkungen für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel vor. Nach § 24 Abs. 1, 2 des 1. GlüÄndStV bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle neben dem geltenden gewerberechtlichen Erlaubnisvorbehalt des § 33i GewO einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen Erlaubnis. Außerdem soll die Anzahl der Spielhallen nach § 25 des 1. GlüÄndStV drastisch beschränkt werden. Nach § 25 Abs. 1 des 1. GlüÄndStV ist zwischen Spielhallen ein von den Ländern festzulegender Mindestabstand einzuhalten. Nach Absatz 2 der Vorschrift ist die Genehmigung einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund (insbesondere einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex) mit weiteren Spielhallen i.S.d. § 33i GewO steht, ausgeschlos-

---

<sup>70</sup> Emnid-Studie, TNS-Emnid 2011, Spielen mit und um Geld in Deutschland, Bielefeld, Pressemitteilung vom 2. November 2011.

sen. Die Regelung zielt auf das Verbot von bislang unproblematisch zulässigen Mehrfachkonzessionen. Nach § 25 Abs. 3 des 1. GlüÄndStV können die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Genehmigungen begrenzen.

Nach § 26 Abs. 1 des 1. GlüÄndStV dürfen von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden. Diese Vorgaben schließen Werbung bei der äußeren Gestaltung einer Spielhalle kategorisch aus. § 26 Abs. 2 des 1. GlüÄndStV sieht schließlich zusätzlich zur bestehenden Ermächtigung der Länder zur Festlegung von Sperrzeiten nach § 18 Abs. 1 GastG eine besondere dreistündige Mindest-Sperrzeitenregelung für Spielhallen vor.

Diese Maßnahmen sind kompetenzwidrig, weil sie in die Regelungskompetenzen des Bundes für das gewerbliche Spiel eingreifen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG weist den Ländern nur eine eng begrenzte Kompetenz für lokal radizierte Regelungen für Spielhallen zu, also solchen Regelungen, die einen starken örtlichen Bezug aufweisen und nicht geeignet sind, den überregionalen Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen.<sup>71</sup> Die dargestellten, undifferenziert für alle Spielhallen bundesweit und unabhängig von deren jeweiligen Standorten vorgesehenen Beschränkungen des 1. GlüÄndStV gehen darüber weit hinaus.

Die vorgeschlagenen Regelungen sind außerdem – insbesondere auch unter Berücksichtigung der unverhältnismäßig kurzen Übergangsfristen – materiell unionsrechts- und verfassungswidrig, weil sie weder geeignet noch erforderlich sind zur Erreichung der in § 1 des 1. GlüÄndStV definierten Ziele.<sup>72</sup> Das gilt zunächst für den zusätzlichen glücks-

---

71 *Kluth*, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle an der Saale 2010, S. 61; *Ronellenfitsch/Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 10 f.; *H.-P. Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 63; vgl. für das Berliner Spielhallengesetz *Pieroth/Lammers*, GewArch 2012, S. 1 ff.

72 *Hufen*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geldgewinnspiels – Insbesondere: Vertrauensschutz und Übergangsfristen, in diesem Band; *Herrmann*, Gutachten zur europarechtlichen Beurteilung der Einbeziehung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels in den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 28. Oktober 2011 (politische Einigung), in diesem Band; kritisch zu den Übergangsfristen *H.-P. Schneider*, GewArch 2011, S. 457 (460 ff.); *ders.*, Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in diesem Band.

spielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für den Betrieb von Spielhallen, weil nicht ersichtlich ist, dass neben dem bestehenden gewerblichen Erlaubnisvorbehalt eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht erforderlich wäre, und für die Erlaubniserteilung keine eindeutigen, gerichtlich überprüfbaren Kriterien bestimmt sind.<sup>73</sup> Das in § 25 des 1. GlüÄndStV geregelte Verbot von Mehrfachkonzessionen wäre kontraproduktiv, weil sich die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Spielhallen in großen Spiel-Gebäudekomplexen erfahrungsgemäß leicht kontrollieren lässt. Die vorgesehenen Abstandsregelungen sind angesichts der bestehenden Kompetenzen der Gemeinden, die Ansiedlung von Spielhallen bauplanerisch zu steuern, ohnehin nicht erforderlich. Außerdem wird das von den Ländern für das Verbot von Mehrfachkonzessionen angeführte Regelungsziel, den Unterhaltungscharakter von Geld-Gewinnspielen sicherzustellen, bereits durch die bundesrechtlichen gerätebezogenen Vorgaben der SpielV gewährleistet, die die dafür maßgeblichen Spielparameter festlegen. Mindestabstandsgebote sind dafür weder geeignet noch erforderlich, da sie keinen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Spiels haben.

Auch die noch in den ersten Entwürfen eines 1. GlüÄndStV vorgesehene und zudem oft diskutierte Übernahme des für Spielbanken eingerichteten Sperrsystems für das gewerbliche Spiel als zusätzliches personenbezogenes Schutzkonzept ist nicht erforderlich, weil die bestehenden bundesrechtlichen Regelungen einen mindestens gleichwertigen und funktionsäquivalenten, wenn nicht im Vergleich zu nur nachgelagert greifenden Spielersperrern sogar besseren Schutz für die Spielteilnehmer bieten.<sup>74</sup> Spielhallenbetreiber sind ohnehin verpflichtet, im Zweifel Ausweiskontrollen zur Sicherstellung des Teilnahmeverbots Minderjähriger durchzuführen und ihre Mitarbeiter entsprechend zu schulen.<sup>75</sup> Die mit einem zusätzlichen Sperrsystem begründete „Überregulierung“ des gewerblichen Spiels wäre daher unverhältnismäßig und würde die Gefahr begründen, dass gefährdete Spieler zu insbesondere im Internet leicht verfügbaren illegalen Angeboten ausweichen, die den spieler-schutzbezogenen Vorschriften der GewO und der SpielV gar nicht unterliegen. Dies gilt umso mehr, als auch die Spielteilnehmer, die ohne Probleme am Glücks- und Gewinnspiel teilnehmen, durch ein Sperrsys-

---

73 Zu dieser Anforderung an einen glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt EuGH, Urteil vom 8. September 2010, Rs. C-46/08 (Carmen Media), Rn. 90.

74 H.-P. Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 71; Kramer, WRP 2/2011, S. 180 (183, 188).

75 Vgl. die als Anlage 5 zum Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten beigefügte Dienstanweisung zum Thema Jugendschutz.

tem erheblich in ihrem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen wären. Nicht zuletzt bestehen gegen eine solche Regelung daher auch erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken.<sup>76</sup>

Die Neuregelungen des 1. GlüÄndStV würden außerdem die Regelungsdefizite und Inkohärenzen, die bereits jetzt im Bezug auf die risikoreichen Automatenspiele in Spielbanken bestehen, noch erheblich verschärfen und daher auch dem Gebot der äußeren Kohärenz zuwiderlaufen. Die im Hinblick auf das Automatenspiel ohnehin schon unzureichend regulierten öffentlichen Spielbanken sollen von Lockerungen für die Werbung für die dort veranstalteten Glücksspiele profitieren, die für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel nicht gelten. § 5 Abs. 1 und 2 GlüStV verbietet in der geltenden Fassung Glücksspielwerbung, die gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordert, anreizt oder ermuntert. § 5 Abs. 2 des 1. GlüÄndStV enthält dagegen abgesehen vom Verbot irreführender Werbung oder Werbung, die sich gezielt an Minderjährige und vergleichbar gefährdete Zielgruppen richtet, keine inhaltlichen Werbebeschränkungen mehr. Spielbanken können daher in Zukunft verstärkt für ihr Angebot – insbesondere auch für das Spiel an Slot Machines – werben, während Betreibern von Spielhallen nach § 26 Abs. 1 des 1. GlüÄndStV jegliche Werbung an Spielhallen untersagt werden soll. Für diese massive Ungleichbehandlung ist keine sachliche Rechtfertigung erkennbar.

Diese nicht erforderlichen und unverhältnismäßigen Regelungen lassen sich trotz aller argumentativen Rechtfertigungsversuche der Länder für die beabsichtigten Verschärfungen für Spielhallen im 1. GlüÄndStV nicht mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot rechtfertigen. Das Gebot einer kohärenten und systematischen Regelung von Glücks- und Gewinnspielen darf – so es nicht ohnehin bloß der Kaschierung wettbewerbsschützender Maßnahmen zugunsten der öffentlichen Spielbanken und damit rein fiskalischen Zwecken dient – nicht zu einer Umgehung von Rechtfertigungsanforderungen an beschränkende Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten missbraucht werden. Angesichts der bewährten Regelungen des gewerblichen Spiels sind die im 1. GlüÄndStV vorgesehenen zusätzlichen Beschränkungen weder erforderlich noch verhältnismäßig. Sie würden daher in nicht gerechtfertigter Weise in die unternehmerische Freiheit der Anbieter von Geld-Gewinnspielgeräten

---

<sup>76</sup> *Ronellenfitsch/Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 27; *H.-P. Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 63 ff.

eingreifen, so dass eine Rechtfertigung durch das unionsrechtliche Kohärenzgebot von vornherein ausscheidet.

## **VI. Zusammenfassung**

Im Ergebnis wird mit den zusätzlichen Beschränkungen für Spielhallen im 1. GlüÄndStV der untaugliche Versuch unternommen, das weder wirksam noch unionsrechtskonform geregelte Glücksspielmonopol in Deutschland auf Kosten einer etablierten, bundesrechtlich gut geregelten Branche zu sichern. Dieser rein fiskalisch motivierte Aktionismus zum Schutz der mit erheblichen Umsatzrückgängen kämpfenden Spielbanken und des lukrativen Lotterieveranstaltungsmonopols der Länder verletzt elementare Grundsätze des Verfassungs- und Unionsrechts zu Lasten des gewerblichen Spiels.

Schon das derzeitige Regelungssystem des GlüStV ist nicht kohärent und systematisch an den (behaupteten) gesetzgeberischen Zielen ausgerichtet. Das Automatenspiel in Spielbanken ist trotz des erheblichen Gefährdungspotentials bis auf das (naturgemäß erst nach Entwicklung eines problematischen oder schon pathologischen Spielverhaltens greifende) Sperrsystem keinen hinreichenden spielerchutzbezogenen Beschränkungen unterworfen. Im Gegensatz dazu unterliegt das bundesrechtlich geregelte gewerbliche Geld-Gewinnspiel weitreichenden Beschränkungen, die ein hohes Maß an Jugend- und Spielerschutz sicherstellen. Es besteht daher bereits nach der geltenden Rechtslage ein Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Spiels, dessen Korrektur sich die Länder aus offensichtlich rein fiskalischen Gründen bislang verweigern.

Zusätzliche Restriktionen des gewerblichen Spiels, wie sie der 1. GlüÄndStV für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen vorsieht, sind daher nicht nur nicht erforderlich für ein kohärentes Regelungssystem für Glücks- und Gewinnspiele. Sie würden das bestehende Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Spiels sogar noch vertiefen und eine unionsrechtswidrige Rechtslage perpetuieren, die der Europäische Gerichtshof zu Recht deutlich kritisiert hat. Die vorgesehenen Beschränkungen würden zudem in rechtswidriger Weise in die Grundfreiheiten und Grundrechte der Anbieter eingreifen, ohne dass dem ein kohärenter und systematischer Regulierungsansatz zugrunde läge. Vielmehr sollen die Konstruktionsfehler des GlüStV zur (freilich nur partiell erfolgreichen) Sicherung überkommener Glücksspielmonopole auf die benachbarten, bundesrechtlich und ungleich wirksamer regulierten Bereiche des gewerblichen Spiels ausgeweitet werden. Der aktuelle Entwurf des 1. GlüÄndStV unternimmt es daher nicht einmal ansatzweise, den vom Europäischen Gerichtshof aufgezeigten Anforderungen an ein

kohärentes und systematisches Regelungssystem für Glücks- und Gewinnspiele gerecht zu werden.

Die betroffenen Anbieter haben bereits angekündigt, gegen diese Regelungen gerichtlich vorzugehen. Schon der GlüStV hat zu einer beispiellosen Flut von Gerichtsverfahren geführt, die auch kurz vor dessen Auslaufen noch nicht annähernd zu einer abschließenden gerichtlichen Klärung aller Zweifelsfragen eines beispiellos misslungenen Regelwerks geführt haben. Ähnliches steht zu erwarten, wenn die Länder das gewerbliche Geld-Gewinnspiel den im 1. GlüÄndStV vorgesehenen Beschränkungen unterwerfen. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Politik und dem Ansehen Deutschlands als Rechtsstaat weit mehr, als es den Ländern für eine kurze Übergangszeit zu Sicherung ihrer fragmentarischen Glücksspielmonopole nutzen würde, zumal eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Alternative auf der Hand liegt.

Insgesamt darf also das Kohärenzgebot nicht als Aufforderung missverstanden werden, nur einen Teilbereich des Glücks- und Gewinnspielmarktes, nämlich das gewerbliche Geld-Gewinnspiel, einseitig zu verschärfen. Eine solche unverhältnismäßige Beschränkung des gewerblichen Spiels würde ohnehin nichts an den überzogenen Regelungen des GlüStV (zum Beispiel für den Vertrieb von Lotterien) ändern. Der Gesetzgeber ist vielmehr aufgefordert, alle Glücks- und Gewinnspiele gefahrenadäquat zu regeln.

Das kann durch ein bundeseinheitliches Glücksspielgesetz geschehen, in dem der Bundesgesetzgeber den Glücks- und Gewinnspielmarkt aus einem Guss regeln könnte. Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund im Bereich der Wirtschaft (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) das Recht zur Gesetzgebung, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erfordern. Das gilt insbesondere, wenn gesetzliche Ziele durch Selbstkoordination der Länder nicht erreicht werden können, eine problematische Rechtszersplitterung durch Ländergesetze nicht hingenommen werden kann oder die Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung gefährdet ist.<sup>77</sup>

Diese Voraussetzungen sind erfüllt, weil die landesrechtlichen Regelungen mehrfach vor deutschen und europäischen Gerichten gescheitert sind und das Glücksspielrecht einer grundlegenden Neuausrichtung

---

<sup>77</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 Az. 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, S. 62 ff., Rn. 324 ff. – juris; Urteil vom 26. Januar 2005, Az. 2 BvF 1/03, BVerfGE 112, S. 226 ff., Rn. 67 ff. – juris; Beschluss vom 18. Juli 2005, Az. 2 BvF 2/01, BVerfGE 113, S. 167 ff., Rn. 87 ff. – juris.



bedarf, der sich die Länder verweigern. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem im Sportwettenurteil vom 23. März 2006 klargestellt, dass einer Neuregelung des bislang landesrechtlich geregelten Glücksspielrechts durch den Bund insbesondere nicht der ordnungsrechtliche Aspekt der Regelungsmaterie entgegensteht.<sup>78</sup>

Sollte der Bund (noch) nicht tätig werden, wären die Länder jedenfalls nach ihrem mehrfachen Scheitern im Bereich des Glücksspielrechts<sup>79</sup> gut beraten, die überzogenen Regelungen des GlüStV an das bundesrechtlich und ungleich besser geregelte Gewerberecht anzugleichen und damit eine gerichtsfeste Neuregelung zu schaffen. Die bestehenden Inkohärenzen im Glücksspielrecht der Länder werden jedenfalls nicht dadurch geheilt, dass erkannt verfehlte und unverhältnismäßige Regelungen (mit allen entschädigungsrechtlichen Konsequenzen) auf weitere, bislang bundesrechtlich ungleich besser geregelte Bereiche ausgedehnt werden.

---

<sup>78</sup> BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, Az. 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, S. 276 ff., Rn. 155 – juris.

<sup>79</sup> BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, Az. 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, S. 276 ff.; BGH, Urteil vom 14. August 2008, Az. KVR 54/07, WM 2008, S. 1983 ff.; EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 (Markus Stoß u.a.), ZfWG 2010, S. 332 ff.; Rs. C-46/08 (Carmen Media), ZfWG 2010, S. 344 ff.; Rs. C-409/06 (Winner Wetten), DVBl 2010, S. 1298 ff.