

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

Thüringer Landtag  
- Haushalts- und Finanzausschuss -  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

**JURISTISCHE FAKULTÄT**

**INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL  
UND GESELLSCHAFT**

Gebäude GD E1/455  
Universitätsstraße 150  
44801 Bochum

**PROFESSOR DR. JULIAN KRÜPER**

Fon +49 (0) 234 32-28275  
Fax +49 (0) 234 32-14282

**PROFESSOR DR. SEBASTIAN UNGER**

Fon +49 (0) 234 32-22781  
Fax +49 (0) 234 32-14282

glueg@rub.de  
[www.glueg.org](http://www.glueg.org)

**26. Februar 2021**

## **Anhörung des Landtags Thüringen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 und Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

sehr geehrter Herr Emde, sehr geehrter Herr Bieler,

für die Einladung zur Mitwirkung in den vorbezeichneten Anhörungsverfahren danke ich Ihnen. Gerne kommt das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG), eine Forschungseinrichtung der Universitäten Bochum, Düsseldorf und Wuppertal, der Aufforderung nach, eine Stellungnahme zum Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021(LT-Vorl. 7/2284), welches das Glücksspielgesetz Thüringen (ThürGlüG) und das Spielhallengesetz Thüringen (ThürSpielhallenG) ändert, abzugeben.

Bitte erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang die Bemerkung, dass die Bereitstellung einer konsolidierten Lesefassung des Entwurfes sicher für alle angefragten Sachverständigen und auch für die Auswertung der Stellungnahmen in Ihrem Hause hilfreich gewesen wäre, die Begutachtung des Gesetzes beschleunigt und die Anfälligkeit der Begutachtung für Fehler und Missverständnisse reduziert hätte. Vielleicht lässt sich dies in Zukunft ermöglichen.

Neben dem Unterzeichner haben an der Erarbeitung der Stellungnahme wissenschaftliche Mitarbeiter des GLÜG mitgewirkt, namentlich Robin Anstötz, Tobias Lüder und Dr. Sebastian Walisko.

Eine umfassende Begutachtung aller Teilregelungen des Staatsvertrages wie des Ausführungsgesetzes ist hier nicht möglich. Die nachfolgende Stellungnahme konzentriert sich daher auf einige ausgewählte Punkte.

#### **A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen**

1. Die gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder verstößt in der geplanten Form gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes. Verfassungsrechtliche Probleme, die bereits dem Glücksspielkollegium gerichtlich attestiert worden sind, werden perpetuiert. Der Landtag begäbe sich durch seine Zustimmung wesentlicher demokratischer Kontrollrechte.
2. Die Einhaltung der staatsvertraglichen (und insoweit gleichen) gesetzlichen Vorgaben für die Werberegulierung ist weiterhin Erlaubnisvoraussetzung für Glücksspiele. Die rechtsstaatlichen Mängel des GlüStV 2021 und des GlüG werden hier perpetuiert. Der Landtag sollte sich entschließen, die Vorgaben hier in einer vollziehbaren Weise zu konkretisieren.
3. Das durch den GlüStV 2021 eingeführte Modell ausdrücklicher Limits im Bereich des Online-Glücksspiels ist – vor allem im Hinblick auf die Sportwetten – nicht widerspruchsfrei und lässt kein Gesamtkonzept für alle Spielformen erkennen.
4. Der Gesetzgeber ist gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass die Ausgestaltung der rechtlichen Anforderungen an Online-Automatenspiel und das terrestrische Automatenspiel gleichheitsgemäß erfolgt und es nicht einseitig zu Belastungskumulationen einer Spielformart kommt.
5. Der ThürSpielhallenG-E beseitigt zumindest teilweise bisher bestehende gesetzliche Unbestimmtheiten und stärkt damit die rechtsstaatliche Qualität des Gesetzes. Nach wie vor fehlt eine gesetzesunmittelbare Festlegung von Auswahlkriterien für die Auflösung von Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen.
6. Indem der ThürGlüG-E ausschließlich auf qualitative Anforderungen an Wettvermittlungsstellen setzt, begibt er sich in Widerspruch zu § 21a Abs. 1 GlüStV 2021. § 6 Abs. 6 S. 2 des ThürGlüG-E genügt den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen des Rechtsstaatsprinzips nicht. Die Verordnungsermächtigung in § 14 Abs. 1 Nr. 1 ThürGlüG(-E) korrespondiert nicht mit § 6 Abs. 1 ThürGlüG-E, weil sie durch den Wegfall des § 6 Abs. 1 ThürGlüG in seiner geltenden Fassung ihren Bezugspunkt verloren hat.
7. Die Ausnahmeregel des § 6 Abs. 12 ThürGlüG missachtet die von § 29 Abs. 6 GlüStV 2021 vorgegebene zeitliche Befristung.

## **B. Übergreifende Regelungen**

### **I. Gemeinsame Glücksspielbehörde**

Für den Landtag von Thüringen ist die Zustimmung zum Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form aus grundlegenden verfassungsrechtlichen Gründen zu überdenken. Wie das GLÜG bereits im Anhörungsverfahren zum GlüStV 2021 Anfang 2020 sowie in verschiedenen Publikationen begründet hat, halten wir die geplante gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, so sinnvoll sie in der Sache ist, für verfassungswidrig. Der Landtag begibt sich mit der Zustimmung zur gemeinsamen Behörde grundlegender demokratischer Kontrollrechte gegenüber einer Verwaltungseinrichtung, die mit Wirkung für das Land Thüringen grundrechtswesentliche Entscheidungen zulasten Thüringer Bürger und Unternehmen treffen, aber durch den Landtag nicht angemessen kontrolliert und zur Verantwortung gezogen werden kann. Namentlich die Regelungen zur Fachaufsicht genügen nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen. In der Konzeption der neuen Behörde setzen sich die dem Glücksspielkollegium gerichtlich attestierten verfassungsrechtlichen Mängel fort.

Die Regelungen zur „Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder“ finden sich im neunten Abschnitt, §§ 27a bis 27p GlüStV 2021. Im Gegensatz zum Glücksspielkollegium aus dem GlüStV 2012 besitzt die neu gegründete Gemeinsame Glücksspielbehörde als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) und somit als juristische Person des öffentlichen Rechts eine eigene Rechtspersönlichkeit. Nach § 27a Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 gilt die Gemeinsame Glücksspielbehörde als eine Einrichtung des Landes Sachsen-Anhalt. Träger der Anstalt sind hingegen alle Länder, § 27c GlüStV 2021. Die Länder verpflichten sich gegenseitig eine angemessene Finanzierung sicherzustellen, § 27c Abs. 2 GlüStV 2021.

#### **1. Aufgaben und Organisation der Anstalt**

Aufgaben und Zuständigkeiten der Anstalt sind in §§ 27e und 27f GlüStV 2021 geregelt. Hiernach ist die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifendes Glücksspiel tätig. So ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder u.a. zuständig für sämtliche im länder einheitlichen (§§ 27f Abs. 1 i.V.m. 9a Abs. 1 GlüStV 2021) Verfahren zu erteilende Erlaubnisse. Folgerichtig übernimmt sie nach § 9a Abs. 2 GlüStV 2021 auch die Aufsicht über die von ihr erlaubten Angebote. Durch den Verweis aus § 27f Abs. 2 GlüStV 2021 auf § 9a Abs. 3 Nr. 2 GlüStV 2021 ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder die zuständige Glücksspielaufsicht für unerlaubtes Glücksspiel, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird, und Werbung für solches.

Organe der Anstalt sind nach § 27c Abs. 1 GlüStV 2021 der Verwaltungsrat und der Vorstand. Gemäß § 27h Abs. 4 GlüStV 2021 besteht der Verwaltungsrat aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter eines jeden Trägerlandes. Der Vorstand, gesetzlicher Vertreter und Leiter der Anstalt, besteht aus mindestens zwei Mitgliedern und wird nach § 27i Abs. 3 GlüStV 2021 vom Verwaltungsrat für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt. Er soll die Behörde leiten und die Durchführung der nach dem GlüStV 2021 der Behörde obliegenden Verwaltungsaufgaben verantworten. Das Verhältnis der beiden Organe ist folgendermaßen ausgestaltet: Der Verwaltungsrat beschließt nach § 27h GlüStV

2021 über die *grundsätzlichen* Angelegenheiten der Anstalt. Hierzu gehören ausweislich der nicht abschließenden Aufzählung in § 27h Abs. 3 Nr. 1 bis 11 GlüStV 2021 insbesondere die binnenorganisatorischen Angelegenheiten wie die Erstellung der Satzung der Anstalt oder die Entlastung des Vorstandes. Daneben ist der Verwaltungsrat in den *wesentlichen* Angelegenheiten dazu verpflichtet Entscheidungsrichtlinien für den Vorstand zu erlassen, § 37h Abs. 4 GlüStV 2021. Ausweislich der Erläuterungen zum GlüStV 2021 sind *wesentliche* Angelegenheiten „insbesondere solche, die eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren oder grundlegenden Fragen bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder betreffen.“ In unwesentlichen kann der Verwaltungsrat aber ebenfalls Entscheidungsrichtlinien oder Weisungen beschließen. Einen solchen Beschluss kann ein Vertreter oder eine Vertreterin eines jeden Trägerlandes beantragen, § 27h Abs. 4 GlüStV 2021. Die Richtlinien und Weisungen des Vorstandes haben im Außenverhältnis nur mittelbare Wirkung. Sie brauchen zu Ihrer Wirksamkeit einer Umsetzung durch den Vorstand. An die Beschlüsse des Verwaltungsrates ist der Vorstand nach § 27i GlüStV 2021 gebunden. Eine politische Steuerungsmöglichkeit der Länder soll demzufolge über den Verwaltungsrat erreicht werden. In der Regel beschließt der Verwaltungsrat seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von 2/3 der Mitglieder, wobei jeder Vertreter bzw. jede Vertreterin eines Trägerlandes über eine Stimme verfügt.

## **2. Verfassungsrechtliche Erwägungen**

Angesichts der bestehenden Vollzugsprobleme im Glücksspielrecht wird eine bundeseinheitliche Aufsichtsbehörde in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts schon seit längerer Zeit gefordert. Ein generelles Verbot länderübergreifender Kooperationen lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Als Staaten können die Länder daher auf Gebieten, für die ihnen die Verwaltungshoheit zusteht, Vereinbarungen über eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung und deren Organisation treffen. Die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen der Länder ist gängige Staatspraxis; Einrichtungen existieren bereits in einigen Bereichen. Auch eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts ist kein Novum. So haben sich die Länder beim Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF) ebenfalls in der Form der Anstalt des öffentlichen Rechts zusammengeschlossen. Auch im Bereich des Glücksspiels existiert mit der Gemeinsamen Klassenlotterie der Länder (GKL) eine Anstalt des öffentlichen Rechts.

Von der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts durch die Länder ist die Frage zu unterscheiden, wie die Anstalt unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen zu organisieren ist und mit welchen Aufgaben und Befugnissen sie verfassungsrechtlich zulässig ausgestattet werden darf. Nach § 27e GlüStV 2021 wird die Anstalt als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Internet tätig. Die Ausfüllung dieser Aufgabe beinhaltet jedenfalls den Erlass von (belastenden) Verwaltungsakten, wie sich vor allem aus den Zuständigkeiten nach § 27f Abs. 1 und 2 GlüStV 2021 ergibt. Sie bedarf insoweit hinreichender demokratischer Legitimation, die bekanntlich von den Staatsvölkern der Länder ausgehen muss. Es genügt dabei nicht, wenn die Ausübung von

Hoheitsgewalt auf das Staatsvolk des Sitzlandes zurückgeführt werden kann, weil die Erlaubnis- und Aufsichtsmaßnahmen in allen Ländern gleichermaßen gelten. Zentrale Instrumente zur Legitimation verselbständigter Verwaltungseinheiten sind die Bindung an gesetzliche Vorgaben, die der GlüStV 2021 liefert, sowie vor allem die Einrichtung einer effektiven Rechts- und Fachaufsicht durch die unmittelbare Staatsverwaltung. Ob die Aufsichtsstrukturen nach dem GlüStV 2021 diesen Anforderungen genügen, erscheint fraglich.

Schon dem Glücksspielkollegium nach dem geltenden GlüStV 2012 wird vorgeworfen, dass es im grundrechtsrelevanten Bereich intern verbindliche Entscheidungen treffe, ohne in ein System effektiver Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse eingebunden zu sein. Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder hat jedoch deutlich mehr und umfassendere Befugnisse als das Glücksspielkollegium. Zudem handelt es sich anders als bei dem Glücksspielkollegium um eine unmittelbar nach Außen auftretende rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und somit um eine Form der mittelbaren Staatsverwaltung, so dass auch die Anforderungen an eine effektive Rechts- und Fachaufsicht deutlich steigen.

Im Gegensatz zum geltenden Glücksspielstaatsvertrag ist die Rechts- und Fachaufsicht zumindest gesetzlich kodifiziert, § 271 GlüStV 2021. Nach § 271 Abs. 1 GlüStV 2021 führt die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes im Benehmen mit den für die Glücksspielaufsicht zuständigen obersten Landesbehörden der übrigen Trägerländer die Rechtsaufsicht, soweit nicht die Eilbedürftigkeit ein unverzügliches Einschreiten gebietet. Es ist demzufolge kein Einvernehmen im Sinne einer gemeinschaftlichen Rechtsaufsicht notwendig. Noch größere Sorge bereiten die Regelungen zur Fachaufsicht in § 271 Abs. 2 und 3 GlüStV 2021. Nach § 271 Abs. 2 GlüStV 2021 unterliegt die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder der Fachaufsicht durch die für die Glücksspielaufsicht zuständige oberste Landesbehörde des Sitzlandes. Dies gilt allerdings nur, soweit der Verwaltungsrat nicht von seinen Befugnissen aus § 27h Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht hat. Eine fachaufsichtliche Kontrolle besteht demzufolge nur, wenn der Verwaltungsrat keine bindende Entscheidungsrichtlinie oder Weisungen für den Vorstand beschlossen hat. Die Ausübung der Rechte der Fachaufsicht ist demzufolge subsidiär zu den Entscheidungen des Verwaltungsrates. Zwar wird jeder obersten Glücksspielaufsichtsbehörde eines Trägerlandes die Möglichkeit gegeben, die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde des Sitzlandes um eine fachaufsichtliche Maßnahme zu ersuchen, § 271 Abs. 3 GlüStV 2021. Allerdings erstreckt sich diese Möglichkeit, durch den Verweis auf Abs. 2, ebenfalls nur auf die Erfüllung der Aufgaben, in denen der Verwaltungsrat keine Richtlinie bzw. Weisung beschlossen hat. Demzufolge trifft auch der Verwaltungsrat wie schon das Glücksspielkollegium intern bindende Entscheidungen, ohne einer effektiven fachaufsichtlichen Kontrolle zu unterliegen. Die fachaufsichtliche Kontrolle erstreckt sich allein auf den Vorstand.

Dieses Legitimationsdefizit wird auch nicht dadurch aufgewogen, dass es sich lediglich um einen administrativen Vollzug handelt und der Verwaltungsrat keine Entscheidungen von erheblichem politischen Gewicht zu treffen hat. Vielmehr ist zu bemerken, dass der

Verwaltungsrat die bindenden Entscheidungsrichtlinien und Weisungen in grundrechts-sensiblen Bereichen trifft und ihm hierbei ein weiter Entscheidungsspielraum, sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite zusteht. Nach alledem ist die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder nicht hinreichend demokratisch legitimiert.

Dieser Feststellung kann auch nicht entgegengehalten werden, dass bei bestimmten Anstalten des öffentlichen Rechts, insbesondere dem ZDF und bestimmten Landesmedienanstalten, ebenfalls nur beschränkte Aufsichtsregelungen bestehen. Das ZDF und die Landesmedienanstalten betreiben im Gegensatz zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder keine Eingriffsverwaltung. Vielmehr dienen sie der Sicherung der Rundfunkfreiheit und handeln daher in einem weitestgehend staatsfreien Raum.

## **II. Werberegulierung**

Die Regulierung glücksspielbezogener Werbung zählt zu den zentralen Instrumenten, mit denen die Ziele des GlüStV verwirklicht werden sollen. Nach dem noch geltenden Regulationsregime des GlüStV 2012 unterliegen Werbemaßnahmen von Glücksspielanbietern daher restriktiven Vorgaben, die sich aus der Generalklausel des § 5 GlüStV 2012 einerseits sowie aus spielformbezogenen Sonderregelungen andererseits ergeben. An dieser Systematik hält der GlüStV 2021 grundsätzlich fest, sieht aber erhebliche Änderungen der Generalklausel des § 5 GlüStV 2021 vor.

Im geltenden thüringischen ThürGlüG wird die Einhaltung der staatsvertraglichen Werbebeschränkungen des § 5 GlüStV 2012 nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. c) als Erlaubniserteilungsvoraussetzung qualifiziert. Der ThürGlüG-E 2021 hält hieran fest und überführt diese Regelung unverändert in das für die Zeit nach dem 30. Juni 2021 angedachte landesrechtliche Regulationsregime.

Dieses Regelungsmodell ist in rechtsstaatlicher Hinsicht in Anbetracht des um unbestimmte Rechtsbegriffe weiter angereicherten § 5 Abs. 2 GlüStV 2021 problematisch. Mit dieser Regelung gehen komplexe Abwägungsentscheidungen im Hinblick auf die Ziele der Spielsuchtprävention einerseits und der Kanalisierung andererseits einher, die einen effektiven Vollzug der Regelung erschweren. Aus der Norm selbst geht nicht hervor, unter welchen Umständen die Art und der Umfang von Glücksspielwerbung den staatsvertraglichen Zielen zuwiderlaufen oder wann Werbemaßnahmen der Glücksspielanbieter das erlaubte Maß überschreiten. Ohne gesetzliche Leitlinien wird diese Abwägungsentscheidung allein den Behörden überantwortet. Durch den Verzicht auf eine Konkretisierung der Anforderungen des § 5 GlüStV 2021 im ThürGlüG-E 2021 wird diese Schieflage im Regulationsregime für Glücksspielwerbung auf die landesrechtliche Ebene verschleppt. Daraus ergeben sich erhebliche Probleme für den Vollzug: Die durch den infolge der Zustimmung zum GlüStV 2021 als Landesrecht geltenden § 5 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021 begründete Konkretisierung des erlaubten Maßes an Werbung durch die glücksspielrechtliche Erlaubnis stellt die behördliche Praxis in Anbetracht der Vielzahl möglicher Ausgestaltungsvarianten von Werbung vor große Schwierigkeiten, die entweder zu fehlendem, übermäßigem oder gleichheitswidrigem Vollzug der Regelungen führen können. Dort, wo Glücksspielanbieter künftig ein konkretes Werbekonzept zur Genehmigung vorlegen

müssen, könnte dies im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG (Zensurverbot) problematisch werden.

Es wäre daher aus rechtsstaatlichen Gründen angezeigt, im ThürGlüG-E 2021 in Form einer gegebenenfalls auch nicht abschließenden Aufzählung Kriterien festzulegen oder Situationen zu umschreiben, anhand derer die (Un-)Zulässigkeit von Glücksspielwerbung bestimmt werden kann. Auch eine Regelung durch eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend gesetzlich vorbestimmte Verordnung, Art. 84 Abs. 1 LV, käme hier in Betracht. Dies würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen und einen effektiven und gleichen Vollzug stärken.

In Anbetracht der Schwierigkeiten und Unsicherheiten, die sich in der bisherigen Anwendung des § 26 Abs. 1 GlüStV 2012 und der inhaltsgleichen Regelung des § 3 Abs. 4 S. 3 ThürSpielhallenG a.F. stellen, ist auch der dem vorliegenden Entwurf zu entnehmende Verzicht auf eine nähere Konkretisierung der Vorgaben für Spielhallenwerbung rechtsstaatlich problematisch. Die uneinheitliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Spielhallenwerbung verdeutlicht, dass es konkreterer Vorgaben dazu bedarf, wann von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle Werbung für den Spielbetrieb oder die in einer Spielhalle angebotenen Spiele ausgeht oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen wird. Der Verzicht auf eine nähere Konkretisierung der an die äußere Gestaltung einer Spielhalle zu stellenden Anforderungen im vorliegenden ThürSpielhallenG-E 2021 führt dazu, dass auch zukünftig mit denselben, rechtsstaatlich kritisch zu bewertenden, Anwendungsschwierigkeiten und Unsicherheiten zu rechnen sein dürfte, wie sie für die geltenden Regelungen zu beobachten sind.

### **III. Online-Glücksspiel**

#### **1. Limitierungen**

Umfassende Neuerungen sieht insbesondere § 6c GlüStV 2021 für die im Internet einzusetzenden Geldbeträge vor. In § 6c Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 ist ein grundsätzliches Einsatzlimit von 1.000 € für alle öffentlichen Glücksspiele im Internet (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2021) mit Ausnahme von Einzahlungen, die ausschließlich für Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und für Lotterien in Form des Gewinnsparens verwendet werden können, vorgesehen, vgl. § 6c Abs. IX S. 1 GlüStV 2021. Durch die in §§ 4a ff. GlüStV 2021 erfolgte weitgehende Legalisierung des Online-Glücksspiels und der Erteilung der ersten Konzessionen zur Veranstaltung von Sportwetten im Jahr 2020 erlangt diese Frage nunmehr Bedeutung.

Das monatliche Einzahlungslimit für Glücksspiele im Internet liegt bei 1.000 €. Es ist anbieterübergreifend ausgestaltet. Die Einhaltung soll durch einen Abgleich der Einzahlungsvorgänge auf dem nach § 6a Abs. 1 GlüStV 2021 für jeden Spieler zu führenden anbieterbezogenen Spielerkonto mit einer zentral geführten Limitdatei sichergestellt werden, § 6c Abs. 6 GlüStV 2021. Jeder Einzahlungsvorgang steht damit unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit mit dem anbieterübergreifenden Einzahlungslimit. Weiterhin besteht die Möglichkeit einer weitergehenden Selbstlimitierung des Spielers. Die Festlegung

von Einzahlungs- und Verlustlimits wird dabei um die Festlegung von Einsatzlimits ergänzt, § 6c Abs. 2 S. 1 GlüStV 2021.

Fragen werfen ein Vergleich der Limitierungen im Internet-Glücksspiel und der Rechtslage im terrestrischen Glücksspiel, die Ausnahmen von Online-Limitierungen sowie die in diesem Zusammenhang stehende Erfassungspflicht von terrestrischen Sportwetteneinsätzen auf.

#### **a. Limitierungen im Vergleich**

Abseits des Einzahlungslimits für Glücksspiel im Internet sind der Glücksspielregulierung *ausdrückliche* Limitierungen fremd. Weder für die Einsätze des großen Spiels in Spielbanken noch für Lottereeinsätze oder Sportwetteneinsätze im terrestrischen Spiel finden sich entsprechende Regelungen im GlüStV 2021. Für das kleine Spiel in Spielhallen und Gaststätten enthält § 13 Nr. 2 bis 7 Spielverordnung (SpielV) Regelungen, die in ihrem Zusammenspiel limitierend wirken. Es ist indes nicht erkennbar, dass die Länder hier eine begründete und evidenzbasierte Abstimmung ihrer Limitpolitik zwischen terrestrischem Spiel und Online-Spiel vorgenommen hätten, was das Gesamtregelungsgefüge verfassungs- und ggf. auch unionsrechtlich angreifbar macht.

#### **b. Ausnahmen**

Vom anbieterübergreifenden Einzahlungslimit und damit von der Pflicht zum Abgleich mit der Limitdatei ausgenommen sind Lotterien, die nicht häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, und Lotterien in Form des Gewinnsparens gem. § 6c Abs. 9 S. 1 GlüStV 2021. Wie im Rahmen der Regelungen zur Sperrdatei, scheinen die Länder von einer geringeren Suchtgefahr dieser Spielformen auszugehen. Hierdurch fällt der GlüStV 2021 hinter das Schutzniveau des § 4 Abs. 5 GlüStV 2020 zurück, der jedenfalls auch Lotterien dem Höchsteinsatz unterwarf. Lediglich Sofortlotterien (Rubbellose) werden gem. § 6c Abs. 9 S. 2 GlüStV 2021 auf das anbieterübergreifende Einzahlungslimit angerechnet. Hier ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen die Länder hier unterschiedliche Maßstäbe anlegen, soweit es durch die Einführung von Limits auch darum geht, bereits vulnerable oder pathologische Spieler vor übermäßigen Ausgaben zu schützen, denn diese können in allen Spielformen auftreten.

#### **c. Die Erfassung terrestrischer Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto**

Im Kontext des Einzahlungslimits findet sich in § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 eine Sonderregelung für Sportwetten. Danach sind in Wettvermittlungsstellen getätigte terrestrische Sportwetteneinsätze auf dem Spielerkonto zu erfassen, soweit der Veranstalter, dessen Sportwetten vertrieben werden, oder der Vermittler auch Sportwetten im Internet anbietet. Für das Einzahlungslimit sollen diese Geldbeträge, ausgenommen Einzahlungen oder Gewinne aus den Sportwetten, die in der Sportwettvermittlungsstelle abgeschlossen worden sind, die auf dem Spielkonto nach § 6a gutgeschrieben werden und als Einsatz für Glücksspiele im Internet verwendet werden können, jedoch gem. § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 unberücksichtigt bleiben. Ein sachlicher Grund für dafür ist nicht erkennbar. Viel-



mehr wäre die Erfassung der terrestrischen Sportwetteneinsätze auf dem Konto ein Beitrag zur Spielsuchtfrüherkennung, der die Spielerkonten gerade dienen sollen, § 6i Abs. 1 GlüStV 2021. Durch § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 wird der Datenbestand der Sportwettenanbieter für die algorithmenbasierte Spielsuchtfrüherkennung vergrößert, da so nicht nur das Online-Spielverhalten innerhalb des anbieterbezogenen Spielerkontos analysiert werden kann, sondern das gesamte Spielverhalten bei dem jeweiligen Sportwettenanbieter.

#### **aa. Keine Pflicht zur Erfassung terrestrischen Spiels bei anderen Spielformen**

Nach dem GlüStV 2021 können nicht nur Sportwettenanbieter sowohl terrestrisch als auch im Internet in Erscheinung treten. So dürften die Anbieter von Online-Spielen nach §§ 22a ff. GlüStV 2021 jedenfalls langfristig auch terrestrische Spiele anbieten. Dabei besteht zwischen Sportwetten und anderen Spielformen zwar insofern ein Unterschied, als sich terrestrische und Internet-Sportwetten auf das gleiche Ereignis beziehen, es bei anderen Spielformen im Internet hingegen um Nachbildungen des terrestrischen Spiels geht, die von diesem unabhängig sind. Damit allein lässt sich die auf Sportwetten beschränkte Pflicht zur Erfassung terrestrischer Spiele auf dem Online-Spielerkonto in § 21a Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 aber kaum erklären. Folgerichtig wäre es vielmehr, das anbieterbezogene Spielerkonto auch bei anderen Spielformen auf terrestrische und Online-Angebote eines Anbieters zu erstrecken.

#### **bb. Probleme der Erfassung von Zahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits**

Für den Fall, dass die terrestrischen Einsätze oder Gewinne auf dem Spielerkonto gutgeschrieben werden und in der Folge als Einsätze für Glücksspiel im Internet verwendet werden können, sollen diese im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt werden, § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021. Dies erscheint vor dem Hintergrund richtig, dass es faktisch keinen Unterschied macht, ob der Spieler Einzahlungen vornimmt oder der Anbieter oder Vermittler Gewinne auf dem Konto gutschreibt und damit dessen Stand erhöht. Es stellen sich aber Konsistenzfragen: Hat eine terrestrische Sportwette Erfolg und wird der Gewinn auf dem Spielerkonto gutgeschrieben, ist er ebenfalls im Rahmen des Einzahlungslimits zu berücksichtigen. Bei einer Internet-Sportwette sind demgegenüber nur die Einzahlungen auf das Spielerkonto vom Einzahlungslimit erfasst. Erzielte Gewinne, die auf dem Spielerkonto gutgeschrieben werden, werden nicht als Einzahlungen im Rahmen des Einzahlungslimits berücksichtigt. Ein sachlicher Grund ist nicht ersichtlich. § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 wirft vielmehr die Frage auf, warum Gewinngutschriften beim Online-Spiel nicht über den in § 21a Abs. 4 S. 2 GlüStV 2021 geregelten Sonderfall hinaus auf das Einzahlungslimit nach § 6c Abs. 1 GlüStV 2021 angerechnet werden.

## **2. Online-Angebote und terrestrische Angebote**

Die Freigabe des mit dem terrestrischen Automatenspiel *spielformfunktionell* vergleichbaren Online-Automatenspiels, die der GlüStV 2021 bewirken wird, führt zu einer höheren Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten, die über ihre im Vergleich mit dem terrestrischen Automatenspiel höheren Ausschüttungsquoten attraktivere Spielangebote machen können. Zieht man in Betracht, dass neben dem quantitativen Regulierungsansatz

über Mindestabstände und Verbundverbote auch die zur Durchsetzung der Spielersperre nötige Spielerkontrolle beim Spiel in Spielhallen Voraussetzung wird, entsteht das Problem möglicherweise ungleicher Belastungskumulationen des Online-Automatenspiels und des terrestrischen Automatenspiels. Das ist einmal im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und das unionsrechtliche Kohärenzgebot problematisch, aber auch unter dem Aspekt der Belastungskumulationen im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG der terrestrischen Anbieter. Der Gesetzgeber muss hier, möglichst evidenzbasiert, zu einem angemessen abgestimmten System materieller Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für das Online-Automatenspiel und das terrestrische Automatenspiel kommen.

### **C. Ausführungen zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021**

Zudem sollen auch das ThürGlüG und das ThürSpielhallenG zumindest punktuell geändert und an den GlüStV 2021 angepasst werden.

#### **I. Änderungen des ThürSpielhallenG**

Der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des GlüStV 2021 sieht auch Änderungen für das ThürSpielhallenG vor. Dabei macht der Entwurf jedoch nicht von der in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 eröffneten Möglichkeit einer übergangsweisen Erlaubnisfähigkeit von Verbundspielhallen Gebrauch. Die Nutzung der Öffnungsklausel steht im Ermessen des Gesetzgebers. Ob er von ihr Gebrauch macht oder nicht, ist keine juristische Frage, sondern eine politische und suchtwissenschaftlich zu entscheidende. Erst eine etwaige Umsetzung in Landesrecht wäre juristisch überprüfbar.

Mit dem Entwurf wird das im Ländervergleich bereits jetzt schon strenge ThürSpielhallenG verschärft. Nach wie vor kann der Abstand zwischen Spielhallen auf maximal 400 m verkürzt werden, § 3 Abs. 3 ThürSpielhallenG(-E). In anderen Ländern liegt selbst der regelmäßige Abstand niedriger, z.B. § 16 Abs. 3 S. 1 AG GlüStV NRW mit 350 m. Das Gebot, dass Spielhallen nach § 3 Abs. 2 S. 1 ThürSpielhallenG(-E) nicht in unmittelbarer Nähe zu Kinder- und Sozialeinrichtungen erlaubt werden sollen, wird durch den Entwurf konkretisiert, § 3 Abs. 2 S. 2 ThürSpielhallenG-E. Danach liegt eine unmittelbare Nähe im Sinne des Abs. 2 S. 1 vor, wenn die Wegstrecke zwischen der Spielhalle und einer Einrichtung nach Abs. 2 S. 1 gemessen von der am nächsten liegenden Gebäudeecke des Unternehmens zur nächstliegenden Grundstücksecke der Einrichtung 200 m unterschreitet. Neben der rechtsstaatlich begrüßenswerten Stärkung der Bestimmtheit der Norm ist der Neuregelung zugute zu halten, dass sie den Vollzug des § 3 Abs. 2 ThürSpielhallenG erleichtern wird. Das unterschiedliche Verfahren der Abstandsbemessung in Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 ist wohl mit den verschiedenen Schutzzwecken der Abstände zu erklären. Abstände zwischen den Spielhallen sollen dem Spieler ein „Abkühlen“ ermöglichen. Abstände zu Kinder- und Sozialeinrichtungen sollen einen Gewöhnungseffekt bei Minderjährigen (so LT Thür Drs. 7/2284, S. 16) und wohl auch bei Adressaten der Suchtberatungsstellen verhindern. Die Frage der Tauglichkeit und notwendigen Weite solcher Anstände außer Acht lassend, erscheint die Differenzierung je nach Schutzzweck sinnvoll.

Ebenfalls positiv anzumerken ist, dass mit § 3 Abs. 6 ThürSpielhallenG-E, anders als ihr Vorläufer, das Verbot des Aufstellens, Bereithaltens oder Duldens von Geldausgabeautomaten oder anderen Geräten, mit deren Hilfe sich der Spieler Geld verschaffen kann, nicht mehr von dem Inhaber der Erlaubnis abhängig ist. Das ermöglicht eine effektivere Verwirklichung des Schutzzwecks.

Gegen § 3 Abs. 9 ThürSpielhallenG-E ist vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung, namentlich des Spielhallenbeschlusses des BVerfG, rechtlich nichts einzuwenden, da die Regelung sogar hinter der vom Bundesverfassungsgericht gebilligten, strengeren Bestimmung zurückbleibt. Auf die in der Literatur herrschende Uneinigkeit über die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und die damit einhergehende Reichweite der Befugnis, Regelungen der SpielV des Bundes – hier konkret § 3 Abs. 2 SpielV – zu ersetzen, soll angesichts des begrenzten Umfangs der Stellungnahme nicht weiter eingegangen werden.

Wie auch schon unter dem GlüStV 2012 und dem diesbezüglichen ThürSpielhallenG ist aus grundrechtlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten zu kritisieren, dass den Behörden nach wie vor keine Kriterien und Parameter für die Auswahlentscheidung zwischen konkurrierenden Spielhallen an die Hand gegeben werden. Es gehört unseres Erachtens zu den fundamentalen rechtsstaatlichen Mängeln des glücksspielrechtlichen Regulierungssystems, die durch die Einführung der Mindestabstände bewirkte Umstellung der Regulierung auf ein Marktordnungssystem nicht mit adäquaten Auswahlkriterien für die Behörden zu begleiten. Der Landtag Thüringens hat hier die seltene Chance, ein erhebliches politisch Versäumnis zu korrigieren. Die Beteiligung der Parlamente ist nicht nur bei der Bewältigung der Corona-Pandemie, sondern auch bei der Regulierung ganzer Märkte von entscheidender Bedeutung. Wenn sich der Landtag nicht zu einer gesetzesunmittelbaren Festlegung dieser Kriterien entschließen kann, sollte jedenfalls eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden, die die Festlegung der Auswahlkriterien an das zuständige Ministerium delegiert.

## **II. Änderungen des ThürGlüG**

Die Änderungen des ThürGlüG betreffen weit überwiegend Bereich der Wettvermittlungsstellen. Laut Gesetzgebungsbegründung ist in diesem Bereich eine maßvolle Anpassung an den neuen Staatsvertrag geboten.

§ 21a Abs. 1 GlüStV 2021 sieht vor, dass die Zahl der Wettvermittlungsstellen zu begrenzen ist. Diese Vorgabe kann der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative auf verschiedene Weise realisieren. Möglich erscheinen drei Modelle: Erstens die Festlegung einer absoluten Anzahl, wie sie etwa noch in der aktuellen Fassung des § 6 Abs. 1 S. 1 ThürGlüG vorgesehen ist. Zweitens kann der Bedarf an und damit die Zahl von Wettvermittlungsstellen anhand von einwohnerzahlorientierten Einzugsgebieten bestimmt werden; ein solches Modell ist z.B. in Sachsen-Anhalt in den auf § 18 Nr. 6 lit. a) GlüG LSA gestützten § 2 Abs. 1 S. 2 GlüVO LSA für Annahmestellen vorgesehen. Zuletzt ist

eine faktische quantitative Begrenzung von Wettvermittlungsstellen über Abstandsregelungen möglich, dieses Regelungsmodell ist und bleibt in Thüringen für die Spielhallen in § 3 ThürSpielhallenG(-E) kodifiziert.

In § 6 Abs. 6 S. 2 ThürGlüG-E ist vorgesehen, dass eine übermäßige Konzentration von Wettvermittlungsstellen in bestimmten Gebieten zu vermeiden sei. Diese Bestimmung ist aus rechtsstaatlicher Perspektive nicht hinreichend bestimmt, Art. 44 I LV, und bleibt zugleich hinter § 21a Abs. 1 GlüStV zurück. Auch die Verordnungsermächtigung des § 14 Abs.1 Nr. 1 ThürGlüG, nach der das zuständige Ministerium dazu ermächtigt wird, eine Senkung oder Erhöhung der Zahl der Wettvermittlungsstellen zur Erreichung der Ziele des § 1 ThürGlüG durch Rechtsverordnung festzulegen, erscheint insb. im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 84 LV zu unbestimmt. Zudem kann der Wortlaut der Norm nicht überzeugen, da das Ministerium nur dazu ermächtigt wird eine Senkung oder Erhöhung der Zahl der Wettvermittlungsstellen festzulegen. Da das ThürGlüG-E allerdings keine begrenzende Zahl für die Wettvermittlungsstellen nennt, erscheint fraglich, welche Zahl gesenkt oder erhöht werden soll. Hier begibt sich der Landtag der ihm nicht nur als Recht zukommenden, sondern als Pflicht obliegenden Festlegung der grundrechtswesentlichen Inhalte seiner Regulierung.

Festzuhalten ist: Das ThürGlüG-E sieht für Wettvermittlungsstellen zumindest keine gesetzesunmittelbare Konkretisierung eines der drei genannten Modelle zur Konkretisierung des § 21a Abs. 1 GlüStV vor. Vielmehr sollen – laut Gesetzesbegründung – die Bestimmungen im ThürGlüG-E zu den Wettvermittlungsstellen mit qualitativen anstatt zahlenmäßigen Anforderungen für die Zulassung und den Betrieb ausgestattet werden. So sinnvoll qualitative Anforderungen im Vergleich zu einem rein quantitativen Regelungsregime auch erscheinen mögen, gerade auch unter Vollzugsgesichtspunkten, widerspricht das ThürGlüG-E der Forderung des § 21a GlüStV 2021, indem keine zahlenmäßige Begrenzung der Wettannahmestellen festgelegt wird. Darin liegt ein Verstoß des Umsetzungsgesetzes gegen das staatsvertragliche Recht des GlüStV. Die Folgen eines solchen Verstoßes sind umstritten. Die Ansichten reichen von der Auffassung, dass das jüngere Gesetz vorgeht bis zu dem Standpunkt, dass das staatsvertragswidrige Landesrecht als bundesverfassungswidrig zu betrachten ist. Ungeachtet der konkreten Rechtsfolgen: In jedem Fall sollten solche Kollisionen im Bereich der föderalen Zusammenarbeit vermieden werden.

Nicht klar wird darüber hinaus, warum bei den Wettvermittlungsstellen der Rechtsbegriff der *unmittelbaren Nähe* aus § 6 Abs. 6 S. 1 ThürGlüG(-E) nicht näher konkretisiert wird, wie dies bei den Spielhallen der Fall ist.

Im Bereich der Wettvermittlungsstellen macht § 6 Abs. 12 ThürGlüG-E zudem Gebrauch von der Übergangsregelung des § 29 Abs. 6 GlüStV 2021. Er ermöglicht dementsprechend, dass abweichend von § 21a Abs. 2 GlüStV 2021 die Wettvermittlung in Annahmestellen zugelassen werden kann, wenn die Wettvermittlung im Nebengeschäft erfolgt, missachtet dabei aber, dass § 29 Abs. 6 GlüStV eine zeitliche Befristung der Ausnahme bis zum 30. Juni 2024 vorsieht. Aus gleichheitsrechtlicher Perspektive ist zu begrüßen ist, dass sich

die Öffnungsklausel im Gegensatz etwa zu NRW nicht allein auf das staatliche Sportwettangebot beschränkt. Soweit durch die Regelung allerdings der staatliche Anbieter von Sportwetten (rechtlich oder faktisch) privilegiert werden soll, ist mindestens die in § 21a Abs. 2 GlüStV 2021 vorgesehene Befristung ins Gesetz zu übernehmen, schon um nicht einen weiteren dauerhaften materiellen Verstoß gegen den GlüStV 2021 zu begründen.

Mit besten Grüßen,  
für das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft,

Prof. Dr. Julian Krüper