

## 2 Rechtliche Grundlagen

U. Buchner

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

#### Hintergrund

Grundsätzlich ist in Deutschland das **Glücksspiel verboten** (§ 284 ff. Strafgesetzbuch – StGB). Um der Bevölkerung die Teilnahme an Glücksspielen dennoch ermöglichen zu können, sind **öffentlich veranstaltete und konzessionierte Glücksspiele** von diesem Verbot **ausgenommen**. Die Gesetzgebungshoheit ist dabei Sache der Bundesländer. Seit dem 01.01.2008 wird das Glücksspiel in Deutschland über den *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland* – den *Glücksspielstaatsvertrag* (GlüStV) – geregelt.

Aus der geschichtlichen Entwicklung heraus fällt das **Spielen an Automaten** in Gaststätten und Spielhallen unter die *Gewerbeordnung* (GewO) und gehört damit zum Wirtschaftsrecht. Auch **Pferdewetten** werden anderweitig über das 1922 erstmalig in Kraft getretene *Rennwett- und Lotteriegeseztz* (RennwLottG) sowie die gleichzeitig in Kraft getretenen Ausführungsgesetze geregelt, da sie ihren Ursprung in der Leistungsprüfung für Zuchtpferde haben, die seit Beginn des 19. Jahrhunderts in Form von Rennen durchgeführt wird.

Auch die inzwischen weit verbreiteten **Telegewinnspiele**, die bspw. im Fernsehen von dem Sender Neun Live angeboten werden, können Glücksspiele i.S.v. § 3 GlüStV darstellen, soweit ein Entgelt – etwa in Form eines Mehrwertdienstes – verlangt wird und der Spielausgang überwiegend vom Zufall abhängt (vgl. amtliche Erläuterungen zu § 3 GlüStV). Unabhängig davon finden auf solche Spiele in jedem Fall die Gewinnspielregelungen aus § 8a des *Staatsvertrages über Rundfunk und Telemedien* (*Rundfunkstaatsvertrag*, RStV) sowie die hierzu erlassene Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (*Gewinnspielsatzung*) Anwendung. Insoweit gelten für diese Spiele seit dem Inkrafttreten des *10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages* (RÄStV) am 1. September 2008 deutlich strengere Regelungen, die Transparenz und Verbraucherschutz gewährleisten sollen und bspw. die Spieldauer oder einen zulässigen Höchstbetrag von 50 Cent je Anruf betreffen.

#### Aktuelle Rechtslage

##### Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag

- Vom GlüStV werden **alle öffentlich veranstalteten Glücksspiele**, d.h. Lotterien, Wetten, Sportwetten, Gewinnsparen sowie das (große und kleine) Spiel in den Spielbanken, erfasst (§ 2 GlüStV).
- Für die Veranstaltung von Glücksspielen ist eine **Erlaubnis** notwendig (§ 3 GlüStV).
- Glücksspiele dürfen **nicht im Internet** veranstaltet oder vermittelt werden (§ 4 Abs. 4 GlüStV).
- Glücksspiel darf nur sehr eingeschränkt beworben werden. Die **Werbung** muss sich auf **Information und Aufklärung** beschränken und darf keinen Anreiz- bzw. Aufforderungscharakter haben (§ 5 GlüStV).  
Im **Fernsehen sowie im Internet** gilt ein **Werbeverbot** für öffentliches Glücksspiel (§ 5 Abs. 3 GlüStV).
- Die Veranstalter von öffentlichem Glücksspiel sind zur Erstellung von **Sozialkonzepten** verpflichtet, in denen sie darlegen, mit welchen Maßnahmen sie den „sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels“ vorbeugen und wie diese Auswirkungen behoben werden. Vor diesem Hintergrund sind sie auch zur **Schulung ihrer Mitarbeiter** verpflichtet (§ 6 GlüStV).

- Die Veranstalter müssen über die **Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten** sowie über die **Suchtrisiken** der von ihnen veranstalteten Glücksspiele informieren. Sie müssen außerdem über **Möglichkeiten der Beratung und Therapie** aufklären (§ 7 Abs. 1 GlüStV).  
Auf Losen, Spielquittungen etc. müssen Hinweise über Suchtgefahren und Hilfsmöglichkeiten aufgedruckt sein (§ 7 Abs. 2 GlüStV).
- Die Veranstalter müssen zum Schutz der Spieler ein **übergreifendes Sperrsystem** zur Verfügung stellen. Dieses Sperrsystem gilt neben den Spielbanken auch für Sportwetten und Lotterien mit rascher Zeitabfolge wie Keno (§ 8 GlüStV).
- Neue Glücksspielangebote müssen vor ihrer Einführung vom **Fachbeirat Glücksspielsucht**, der sich aus „Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht“ zusammensetzt, geprüft werden (§ 9 Abs. 5 und § 10 GlüStV).
- Die Länder müssen die **wissenschaftliche Forschung** zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicher stellen (§ 11 GlüStV).

### Regelungen in der Gewerbeordnung

Neben dem staatlich konzessionierten Glücksspiel gibt es das über die Gewerbeordnung bzw. über die Spielverordnung (SpielVO) regulierte **gewerbliche Spiel**. Bei der **SpielVO** handelt es sich um eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) erlassene **Durchführungsvorschrift** nach § 33f GewO.

Das gewerbliche Spielrecht wird in der Gewerbeordnung über § 33c bis 33i GewO geregelt. Ziel ist hier ebenfalls, die Betätigung des Spieltriebs einzudämmen und die Allgemeinheit, die Spieler sowie die Jugend zu schützen. Auch beim gewerblichen Spiel handelt es sich um **Verbote mit Erlaubnisvorbehalt**: Für das Aufstellen gewerbsmäßiger Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit oder anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit wird eine Erlaubnis der zuständigen Behörde benötigt. In der Praxis fehlt allerdings häufig die rechtliche Grundlage, um die Erlaubnis zu versagen. Laut Gesetzgebung handelt es sich um **Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit** (§ 33c GewO).

**Unterhaltungsspiele** sind ausschließlich Spiele **ohne Gewinnmöglichkeit**, bspw. Flipper oder Billard (§ 33i GewO).

### Wesentliche Regelungen der Spielverordnung:

- Die Spielgeräte müssen nach § 12 Abs. 2b SpielVO mit einem **Zufallsgenerator** ausgestattet sein. Damit sind es nach Diegmann et al. (2008) **Glücksspielgeräte**.
- Langfristig darf kein höherer Gewinn als **33 € je Stunde** in der **Kasse** verbleiben (§ 12 Abs. 2a SpielVO).
- Die **Mindestspieldauer** beträgt **fünf Sekunden** bei einem **maximalen Einsatz** von **0,20 €** und einem **maximalen Gewinn** von **2 €** (§ 13 Abs. 1 SpielVO).  
Als Spiel gilt dabei nicht der Walzenlauf, sondern das automatische Umbuchen von Geld in Punkte. Dies folgt den gesetzlichen Vorgaben. Das, was für gewöhnlich unter Spiel verstanden wird – der Walzenlauf, läuft davon losgelöst schneller ab und ist durch diese Entkoppelung an keine gesetzlichen Regelungen gebunden.
- Der **maximale Verlust** (Einsätze abzüglich Gewinne) darf **innerhalb einer Stunde 80 €** nicht übersteigen (§ 13 Abs. 3 SpielVO).
- Der **maximale Gewinn** (abzüglich der Einsätze) darf **innerhalb einer Stunde 500 €** nicht übersteigen (§ 13 Abs. 4 SpielVO).
- Nach **einer Stunde Spielbetrieb** ist eine **Spielpause** von **mindestens fünf Minuten** vorgeschrieben. Der Beginn der Spielpause darf sich so lange verzögern wie Gewinne die Einsätze deutlich übersteigen (§ 13 Abs. 5 SpielVO).

## Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen

In der nachfolgenden Tabelle findet sich ein Überblick zu den wesentlichen Unterschieden der verschiedenen Spielarten:

**Tabelle 1: wesentliche Unterschiede der verschiedenen Spielarten (erweitert nach Diegmann et al., 2008, S. 82)**

	Glücksspiel	Spielgerät mit Gewinnmöglichkeit	Anderes Spiel mit Gewinnmöglichkeit	Unterhaltungsspiel ohne Gewinnmöglichkeit
<b>Zuständigkeit</b>	Länder (Recht der öffentlichen Sicherheit)	Bund (Recht der Wirtschaft)	Bund (Recht der Wirtschaft)	Bund (Recht der Wirtschaft)
<b>Spielrechtliche Regelungen</b>	§§ 284 ff. StGB; GlüStV und Ausführungsgesetze hierzu; Glücksspielgesetze; Spielbankgesetze	§ 33c GewO; §§ 1 bis 3a und 6 bis 16 SpielVO	§ 33d GewO; §§ 4 bis 10 SpielVO	§ 33i GewO
<b>Besondere Kennzeichen</b>	Gewinnmöglichkeit steht im Vordergrund; Zufallsspiel; keine Gewinn- und Verlustgrenzen	Gewinnmöglichkeit steht im Vordergrund; Zufallsspiel; Gewinn- und Verlustgrenzen	Unterhaltung steht im Vordergrund, Geschicklichkeit maßgeblich, keine unangemessen hohen Verluste in kurzer Zeit	Ausschließlich Unterhaltung
<b>Veranstalter</b>	Gesellschaften des DLTB*, Klassenlotterien, Sparvereine, Spielbanken	Gewerbliche Spielstätten wie Spielhallen und Gaststätten	Spielhallen oder ähnliche Unternehmen	Ausschließlich Unterhaltung
<b>Besonderheiten</b>	Grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	Bauartzulassung durch PTB notwendig; Bestätigung der Eignung des Aufstellungsortes notwendig	Unbedenklichkeitsbescheinigung des BKA notwendig; bestimmte andere Spiele sind gemäß § 5a SpielVO erlaubnisfrei, wenn der Gewinn in Waren besteht	
<b>Sperrmöglichkeiten</b>	Selbstsperre (durch Spieler initiiert), Fremdsperre (durch Mitarbeiter, Angehörige, Freunde etc. initiiert)	Keine einheitliche Sperrmöglichkeit; Hausverbot durch jeweiligen Betreiber theoretisch möglich, faktisch kaum durchsetzbar		
<b>Beispiele</b>	Lotterien, Sportwetten, Spiel in Spielbanken	Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten	Geschicklichkeitsspiele wie Dart und Skat	Elektrische Schießstände, Flipper, Billard, TV-Spiele

\* DLTB: Deutscher Lotto- und Totoblock

## Legale und illegale Spiele

**Tabelle 2: Überblick über die illegalen und legal öffentlichen Spiele um Geld**

Art des Glücksspiels	legal oder illegal?
Lotto 6 aus 49, Keno – Annahmestelle	legal (Mindestalter 18 Jahre)
Lotto 6 aus 49, Keno – Internet	illegal
Roulette – großes Spiel in Spielbanken	legal (Mindestalter 21 Jahre)
Roulette – außerhalb der Spielbank ohne Internet	illegal
Roulette – Internet	illegal
Poker, Black Jack – großes Spiel in Spielbanken	legal (Mindestalter 21 Jahre)
Poker, Black Jack – außerhalb der Spielbank ohne Internet und ohne private Spielrunden	Spiel um Geld grundsätzlich illegal, allerdings existiert inzwischen in Bezug auf die Veranstaltung von Pokerturnieren mit Eintrittsgeldern (i.d.R. bis 15 €) und Sachpreisen eine sehr unübersichtliche Rechtslage sowie eine regional sehr unterschiedliche Verwaltungspraxis*
Poker, Black Jack – Internet	illegallm Internet finden sich häufig legale „Übungsspiele“ um Spielgeld oder Punkte. Diese dienen meist zur Anwerbung der Kunden für das illegale Spiel um Geld.
Sportwetten (ohne Pferdewetten) – Annahmestelle (Oddset, Toto)	legal (Mindestalter 18 Jahre)
Sportwetten (ohne Pferdewetten) – Sportwettengeschäft o.ä. (privater Anbieter)	illegal
Sportwetten (ohne Pferdewetten) – Internet	illegal
Pferdewetten – Rennbahn (Totalisator)	legal
Pferdewetten – Buchmacher	legal
Spielautomaten – kleines Spiel in Spielbanken	legal (Mindestalter 21 Jahre)
Spielautomaten – gewerbliches Spiel in Spielhalle oder Gaststätten	legal (Mindestalter 18 Jahre)

\* vgl. bspw. **VG Trier**, Urteil vom **03.02.2009** – 1 K 592/08.TR, ZfWG 2009, S. 66 ff. „Die Veranstaltung von Pokerturnieren, in denen nur Sachpreise mit geringem Wert (hier: im Wert von höchstens 60,00 €) als Gewinne ausgeschrieben werden und bei denen von den Teilnehmern anstelle eines Einsatzes, der in die Gewinne fließt, lediglich ein Unkostenbeitrag (hier: 15 €) erhoben wird, unterliegt dem gewerblichen Spielrecht und nicht dem Glücksspielstaatsvertrag.“

**OVG Berlin-Brandenburg**, Beschluss vom **20.04.2009** – OVG 1 S 203.08: „Das Pokerspiel ist ein überwiegend von nicht steuerbaren Zufallselementen abhängiges Glücksspiel; an diesem Charakter ändert sich auch nichts dadurch, wenn es im Rahmen eines Turniers gespielt wird. Öffentliche Pokerturniere sind nur unter der Voraussetzung zulässig, dass kein Einsatz geleistet wird.“

## **Ausblick**

Am 08.09.2009 verkündete der Europäische Gerichtshof (EuGH) sein Urteil in der Rechtssache „Liga Portuguesa de Futebol Profissional“ (Az. C-42/07) zum staatlich-gemeinnützigen Glücksspielmonopol Portugals im Internet. Dabei hält der EuGH an den Grundsätzen seiner bisherigen Rechtsprechung zum Glücksspielbereich fest (vgl. Gambelli, 2003 und Placanica, 2007) und gelangt zu dem Ergebnis, dass der Ausschluss eines Wirtschaftsteilnehmers im Internet, der in einem anderen EU-Mitgliedsstaat über eine Erlaubnis verfügt, nicht gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit verstößt. Damit spricht sich der EuGH gegen eine Liberalisierung des Glücksspielsektors aus.

Der EuGH verlangt, dass in den Mitgliedsstaaten die Gesetzgebung bezüglich des Glücksspiels kohärent gestaltet wird. In Deutschland ist dies bis dato nicht der Fall. Daher ist perspektivisch mit weiteren Klagen und notwendigen Gerichtsentscheidungen zu rechnen.

**Die vollständigen Gesetzestexte befinden sich im Anhang.**

## **Literatur**

Diegmann H, Hoffmann C, Ohlmann W (2008). *Praxishandbuch für das gesamte Spielrecht*. Verlag W. Kohlhammer: Stuttgart.

Gebhardt I & Grüsser-Sinopoli S. *Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht*. De Gruyter Recht: Berlin. 2008.