

MARTIN IBLER

Gefahrenabwehr und Internet-Spielcasinos

I. Einleitung

Seit dem Entstehen des Internet bieten zunehmend ausländische Glücksspielanbieter, insbesondere aus Übersee, Roulette, Black Jack usw. (das »große Spiel« mit besonders großen Gewinn- und Verlustmöglichkeiten) im Internet an. Dies erschwert die Gefahrenabwehr im Glücksspielrecht. Mangels in Deutschland gültiger Erlaubnis ist dieses Internetspiel zudem für Anbieter und Spieler strafbar (§§ 284, 285 StGB)¹. Aber die Angebote aus Übersee sind verführerisch: Die Anbieter ködern mit besten Gewinnmöglichkeiten, weil sie weniger Investitionen benötigten als die traditionellen Spielbanken und weil sie keine Gewinne an einen Staat abführen müßten². Verlockend sind solche Angebote auch, weil ein Spieler sie rund um die Uhr vom häuslichen Computer aus nutzen kann. Dies erhöht die Gefahren des Glücksspiels weiter und bedroht das Gefahrenabwehrkonzept der deutschen Spielbankgesetze.

II. Gefahrenabwehr durch Spielbankenrecht

Die Spielbankgesetze sind besonderes Polizeirecht der Länder³. Sie setzen dem Betrieb von Spielbanken enge Grenzen, um vor den Gefahren des Glücksspiels zu schützen: Nicht nur die Spieler und deren Familien sind durch Spielsucht, Vermögensverlust und Betrug gefährdet, sondern auch Dritte durch Beschaffungskriminalität und Geldwäsche. Weiter wird der Staatshaushalt belastet, weil Hilfe und Strafverfolgung garantiert werden müssen⁴. Da die Staatsgewalt den ursächlichen menschlichen Spieltrieb er-

¹ Vgl. *Johannes Dietlein/Wolfgang Woessler*, K&R 2003, 458 (460 ff.).

² Vgl. *Gerhard Meyer*, SuchtReport 3/2001 EXTRA, S. 29 (31).

³ Vgl. *Volkmar Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001, Rdnr. 55.

⁴ Zu Unrecht wird die Gefahrenabwehr von vielen als bloß vorgeschoben bezeichnet, damit sie fiskalische Interessen der Länder verberge (z. B. von *Robert Kazemi/Anders Leopold*, MMR 2004, 649 [653 m. w. N.]; wohl auch von *Christian Jahndorf*, VerwArch 95 [2004], 359 [367 ff.]). Rich-

fahrungsgemäß nicht ausschalten kann, soll er wenigstens – gefahrenmindernd – überwacht (und geschützt) werden. Deshalb begrenzen alle Bundesländer die Zahl der Spielbanken auf ihrem Gebiet. Zudem ist ihr Betrieb in allen Ländern erlaubnispflichtig. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine Spielbankerlaubnis von Land zu Land sehr verschieden. Zur effektiven Gefahrenabwehr erlauben einige Spielbankgesetze nur dem Land selbst den Betrieb von Spielkasinos⁵ oder nur bestimmten Gemeinden⁶. Andere Spielbankgesetze sehen eine Spielbankerlaubnis nur für juristische Personen des öffentlichen Rechts vor und/oder für privatrechtliche Gesellschaften der öffentlichen Hand⁷, manche fordern eine Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand⁸. Wieder andere ermöglichen nur oder auch Privaten den Erwerb einer Spielbankerlaubnis⁹ (teils wird sogar eine Beteiligung der öffentlichen Hand ausgeschlossen¹⁰); sie lassen dann eine staatliche Aufsicht über den genehmigten Spielbankbetrieb Privater zur Gefahrenabwehr genügen¹¹.

Auf Gefahren der neuen Internet-Spielmöglichkeiten haben bislang nur wenige Bundesländer (unterschiedlich) reagiert¹². Die meisten Spielbankgesetze erklären Internet-Spielangebote nicht explizit für genehmigungsfähig. Andererseits verbietet kein deutsches Spielbankgesetz ausdrücklich Internet-Angebote (im Unterschied zur Schweiz)¹³, obwohl dies zur Gefahrenabwehr zu erwägen sein könnte: Internet-Spielangebote erhöhen die Gefahren des Glücksspiels nicht nur durch die eingangs skizzierten besonderen Anreize, sondern auch dadurch, daß der Ausschluß Jugendlicher beim Spiel

tig dagegen z. B. *Jörg Ennuschat*, NVwZ 2001, 771 (772); *Peter J. Tettinger*, GewArch 2005, 49 (54); OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2004, 740 (742).

⁵ Bayern (Art. 2 I SpielbG: durch Staatsbehörden); Niedersachsen (§ 1 II SpielbG: durch landeseigene juristische Personen des Privatrechts); Sachsen (§ 1 II SpielbG: auch durch landeseigene juristische Personen des Privatrechts).

⁶ Hessen (§ 2 I 1 SpielbG, vgl. aber auch Abs. 2).

⁷ Bremen (§ 2 SpielbG); Brandenburg (§ 3 SpielbG); Nordrhein-Westfalen (§ 3 I SpielbG).

⁸ Saarland (§ 1 III 1 SpielbG); Sachsen-Anhalt (§ 1 II 1 SpielbG, vgl. aber auch Satz 2); Schleswig-Holstein (§ 1 II SpielbG).

⁹ Baden-Württemberg, Berlin (§ 2 V SpielbG: unter Ausschluß stiller Gesellschafter); Hamburg (§ 2 III 1 SpielbG); Rheinland-Pfalz; Thüringen.

¹⁰ Mecklenburg-Vorpommern (§ 1 III 1 SpielbG).

¹¹ Berlin (§ 12 SpielbG); Thüringen (§ 10 SpielbG).

¹² Hamburg hatte eine, vom Verfassungsgericht inzwischen für nichtig erklärte Regelung in der Spielordnung (Rechtsverordnung); Hessen (§ 2 I 4, IV, § 3 II 2 SpielbG); Mecklenburg-Vorpommern (§ 6 IV SpielbG); Niedersachsen (§ 3 I 3, § 9 II 2 Nr. 9 SpielbG); Saarland (§ 4 I 2 Nr. 10 SpielbG); Sachsen-Anhalt (§ 9 S. 2 Nr. 9 SpielbG). Keine Bestimmungen zu Internet-Angeboten (Stand Dez. 2004) enthalten die Spielbankgesetze von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen.

¹³ Art. 5 Bundesgesetz über Glücksspiel und Spielbanken vom 18.12.1998 (Amtliche Sammlung 2000, S. 677).

im Internet besonders schwer zu gewährleisten ist. Zudem verleitet das Glücksspiel im Internet als einzige Spielform auf Kreditbasis zu besonders hohen Einsätzen, und ein Spieler kann eher die Kontrolle über sich verlieren¹⁴. Überdies gefährdet es den rentablen Betrieb der zur Gefahrenabwehr genehmigten Spielbanken¹⁵, wenn vermehrt Spieler ins Internetspiel abwandern. Die herkömmlichen Spielcasinos könnten dann ihre Gefahrenabwehraufgabe, den Spieltrieb zu kanalisieren, nicht mehr wirksam erfüllen.

Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und das Saarland wollen diesen Gefahren begegnen, indem sie eine (Kontroll-) Erlaubnis auch für Internet-Spielangebote vorsehen¹⁶. Diese Entscheidung ist im Ausgangspunkt sachgerecht, denn sie verfolgt das überkommene Gefahrenabwehr-Ziel des Spielbankenrechts: Als kleineres – weil kontrollierbares – Übel sollen Internet-Spielangebote zur Gefahrenabwehr grundsätzlich zulassungsfähig sein. Damit soll verhindert werden, daß Spieler in die Hände illegaler ausländischer Anbieter getrieben werden¹⁷.

Allerdings müssen die durch das Glücksspiel im Internet drohenden zusätzlichen Gefahren (s. o.) gezügelt werden können. Sie gehen, wenn ein Land diese Spielform staatlich-kontrolliert zuläßt, auch von den dann zulässigen Internet-Angeboten aus und erfordern besondere Gefahrenabwehr-Vorkehrungen – wenigstens, bis ausreichend Erfahrung über die Folgen eines genehmigten Internet-Glücksspiels vorliegt. Bis dahin muß ein besonders wirksamer staatlicher Einfluß auf das Internet-Angebot von Roulette, Black Jack usw. die Gefahrenabwehr sicherstellen. Das legt es nahe, diese Internet-Angebote für eine Erprobungszeit der öffentlichen Hand (einschließlich staatlich beherrschter Unternehmen) vorzubehalten, bevor sich der Staat später vielleicht auf die Überwachung eines Internet-Glücksspielangebots Privater beschränken kann. Dieser Weg ist auch nach der neuen Rechtsprechung des BVerfG zum Spielbankenrecht gangbar¹⁸, so lange er der notwendigen Gefahrenabwehr dient, und auch die »Gambelli«-Rechtsprechung des EuGH (zu weniger gefährlichen Fußballwetten)¹⁹ steht dann nicht entgegen²⁰.

¹⁴ Vgl. *Gerhard Meyer*, SuchtReport 3/2001 EXTRA, S. 29 (33 f.).

¹⁵ Vgl. Regierungsbegründung zur Änderung des Hess. SpielbG (LT-Drs. 15/3988, S. 3).

¹⁶ Siehe Nachweise Fn. 12.

¹⁷ *Gerhard Meyer*, SuchtReport 3/2001, EXTRA, S. 29 (32 f.).

¹⁸ Vgl. allgemein BVerfGE 102, 197; *Jörg Ennuschat*, NVwZ 2001, 771 (773); BayVGH, GewArch 2003, 115 (116 f.); vgl. auch BVerwG, GewArch 2004, 476.

¹⁹ EuGH, NJW 2004, 139.

²⁰ Vgl. auch *Christian Jahndorf*, VerwArch 95 (2004), 359 (375); *Peter J. Tettinger*, GewArch 2005, 49 (54); zweifelnd aber wohl *Wolfgang Fritzemeyer/Regina Rinderle*, CR 2004, 367 (368); vgl. ferner *Torsten Stein*, EWS 2002, 416 (423 f.).

Da die Zulassung von Internet-Glücksspielen die Gefahrenabwehr verbessert, ist sie nicht nur rechtspolitisch sinnvoll, sondern erfüllt auch grundrechtlich gebotene (Schutz-)Pflichten des Staates. Kraft Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist ein Schutz der Gesundheit, auch vor Spielsucht, staatliche Pflicht. Staatlich genehmigte und kontrollierte Internet-Glücksspielangebote können diese Sucht einschränken und kanalisieren helfen. Auch der Schutz der Ehe und Familie der Spieler ist Pflicht des Staates, Art. 6 Abs. 1 GG. Der Eigentums- und Vermögensschutz der Spieler obliegt dem Staat ebenfalls, Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG²¹. Genehmigung und Kontrolle der Internet-Spielangebote können hier dazu beitragen, daß Gewinn und Verlust nur vom Glück des Spielers abhängen und nicht von Manipulationen des Spielbankbetreibers oder seiner Beschäftigten²². Zugunsten Dritter, deren Gesundheit, Eigentum und Vermögen durch Beschaffungskriminalität Spielsüchtiger²³ bedroht sein können, folgen staatliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. Auch der Grundrechtsschutz potentieller privater Spielbankbetreiber spricht für eine (beschränkbare) staatliche Zulassung von Internet-Spielangeboten. Der Schutz des Berufs Spielbankbetreiber durch Art. 12 Abs. 1 GG²⁴ dürfte Internet-Spielangebote als Ausübungsform mit umfassen²⁵. Die Pflicht des Staates, im Spielbankrecht Art. 12 Abs. 1 GG zu beachten, entfällt auch nicht, wenn sich ein Land in verfassungsmäßiger Weise entscheidet, als Spielbankbetreiber nur die (nicht grundrechtsgeschützte) öffentliche Hand zuzulassen²⁶. Spielbankengesetze zur Gefahrenabwehr, nach denen auch Internetglücksspiel genehmigt werden kann, können danach Ausdruck dieser grundrechtlichen Vorgaben sein.

²¹ Zur Schutzpflichtendogmatik vgl. z. B. *Christian Starck*, Praxis der Verfassungsauslegung (1994), S. 46 ff., zur Eigentumsgarantie als Schutzpflicht vgl. *dens. ebd.*, S. 61.

²² Vgl. Regierungsbegründung zur Änderung des hess. SpielbG (LT-Drs. 15/3988, S. 3). Vgl. ferner Entwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns für ein Gesetz über Lotterien und Tombolen, Drs. 3/60, S. 3906: Es ist »Aufgabe des Staates, den mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren, hier insbesondere der Spielsucht mit ihren negativen Auswirkungen wie zum Beispiel dem Vermögensverfall, möglichst weitgehend begegnen zu können, denn den verfassungsrechtlichen Freiheitsrechten eines jeden einzelnen Bürgers stehen staatliche Schutzpflichten gegenüber«.

²³ Zur Beschaffungskriminalität Spielsüchtiger allg. vgl. z. B. *Eike von Hippel*, ZRP 2001, 558 (559).

²⁴ BVerfGE 102, 197 (214); vgl. ferner BayVGh, GewArch 2003, 115.

²⁵ Da es (bislang) keinen Beruf des Internet-Spielbankbetreibers gibt, geht es nicht um die Berufswahl.

²⁶ Vgl. BVerfGE 102, 197 (214 ff.); BayVGh, GewArch 2003, 115 (116 f.). – Dagegen ist aus dem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 I GG) potentieller Internet-Spielbankbetreiber nichts herzuleiten, denn die Chance, eine Spielbank mit Internet-Angeboten zu betreiben, betrifft nur einen künftigen Erwerb, den Art. 14 I GG nicht schützt, vgl. z. B. BVerwG, GewArch 1995, 24 (28).

III. Gesetzgebungskompetenz der Länder auch für Internet-Spielcasinos

Regelungen zur Genehmigungsfähigkeit von Internet-Angeboten in den Spielbankgesetzen der Länder müßten allerdings von deren Gesetzgebungskompetenz gedeckt sein²⁷. Sieht man den Grund für die Landeskompetenz für das Spielbankenrecht zutreffend im Gefahrenabwehr-Charakter dieser Materie²⁸, spricht vieles dafür, die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf das Glücksspiel im Internet zu erstrecken. Denn dieses schafft zu den allgemeinen Glücksspiel-Gefahren zusätzliche, die erst recht bekämpft werden müssen. Die Gefahrenabwehr beim Internet-Glücksspiel gehört auch nicht zur ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz für die »Telekommunikation« (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG): Diese umfaßt nur die technische Seite des Übermittlungsvorgangs körperloser Kommunikation²⁹, nicht aber die übermittelten Inhalte und die Organisation³⁰, um die es beim Internet-Glücksspiel geht. Entsprechendes gilt für Art. 87 f Abs. 1 GG, nach dem durch Bundesgesetz im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten sind. Diese (ausschließliche)³¹ Bundesgesetzgebungskompetenz betrifft nur den technischen Vorgang der Signalübermittlung, nicht aber die Inhalte, die über Telekommunikationswege transportiert werden³².

IV. Länderfreundliches Verhalten im Spielbankenrecht

Die Ausübung der Landesgesetzgebungskompetenz für das Glücksspiel im Internet wird allerdings durch den Grundsatz der Ländertreue (Grundsatz

²⁷ Die Länder bejahen dies, weil es ihre Gefahrenabwehraufgabe sei, das Glücksspielangebot im Internet zu kanalisieren (vgl. Nds. LT-Drs. 14/2543, S. 4, 8; Hess. LT-Drs. 15/3988, S. 3).

²⁸ Vgl. BVerfGE 102, 197 (199); 28, 119; *Volkmar Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2001, Rdnr. 55. – Einige Autoren zählen das Spielbankenwesen zum Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG), wobei, trotz konkurrierender Bundesgesetzgebungskompetenz, wegen § 33h Nr. 1 GewO die Länder gesetzgebungsbefugt bleiben sollen (z. B. *Bodo Pieroth/Rainer Störmer*, GewArch 1998, 177 (178 ff.)). Angesichts der eingangs skizzierten Gefahren, insb. durch das große Spiel, muß jedoch die allgemeine Gefahrenabwehr kompetenzbestimmend sein.

²⁹ BVerfGE 12, 205 (225 ff.); vgl. ferner BVerfGE 46, 120 (144).

³⁰ Vgl. *Christoph Degenhart*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2002, Art. 73 Rdnrn. 33a, 35; *Philip Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2003, Art. 73 Rdnr. 31.

³¹ *Bodo Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 87f Rdnr. 4.

³² *Hubertus Gersdorf*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2001, Art. 87f Rdnr. 32.

des länderfreundlichen Verhaltens) beschränkt. Diese Ausprägung des in Art. 20 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG verankerten Bundestreueprinzips³³ verpflichtet ein Land (u. a.), bei der Ausübung seiner Kompetenzen auf die Interessen anderer Länder Rücksicht zu nehmen³⁴. Das Bundesverfassungsgericht spricht von einer »Rechtsschranke für die Ausübung der Gesetzgebungsbefugnisse im Bundesstaat – für Bund und Länder –« und insbesondere mit Blick auf ein Land von einer »Schranke seiner Gesetzgebungsbefugnis«³⁵. Für Glücksspielangebote im Internet ist dieser Grundsatz einschlägig, soweit die ins Netz eingestellten Spielangebote auch außerhalb des Landes genutzt werden können, in dem sie eingespeist werden. Von einer solchen Möglichkeit ist angesichts des ländergrenzenüberwindenden Internet grundsätzlich auszugehen. Internet-Angebote können von einem Territorium aus genutzt werden, das nicht der Hoheitsgewalt des zulassenden Bundeslandes untersteht, selbst wenn der räumlich zuständige Landesgesetzgeber das Glücksspiel im Internet nicht zulassen oder stärker beschränken will. Ein Landesgesetzgeber, der Glücksspielangebote im Internet für genehmigungsfähig erklärt, könnte damit den Willen eines anderen Landes unterlaufen, Internet-Spielangebote weder zu genehmigen noch das Spiel in den zulassenden Ländern von seinem Landesterritorium aus zu billigen. Der Gesetzgeber des zulassenden Landes würde dann Gesetzgebung und Verwaltung des verbietenden (oder beschränkenden) Landes beeinträchtigen und muß deshalb – Grundsatz der Landestreue³⁶ – auf dieses Rücksicht nehmen.

Gelänge dem zulassenden Bundesland kein hinreichender Schutz der Bundesländer, die gegen eine Zulassung von Internet-Glücksspielen sind, müßte es von der Genehmigungsfähigkeit von Spielangeboten im Internet absehen. Ein absoluter, lückenloser Schutz der Interessen der anderen Bundesländer braucht aber, weil letztlich unmöglich, nicht gewährleistet zu werden. Auch muß ein Land, das sich gegen die Zulassung von Internet-Casinos entschieden hat, u. U. Beeinträchtigungen dulden. Denn der legitime Zweck Gefahrenabwehr, der auch zum Schutz von Grundrechten die

³³ Klaus Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 701 f.; vgl. auch Bodo Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rdnr. 20.

³⁴ BVerfGE 4, 115 (140); 32, 199 (218, 238); 34, 216 (232); Wilfried Berg, Staatsrecht, 4. Aufl. 2004, Rdnr. 176.

³⁵ BVerfGE 4, 115 (140); 12, 205 (254).

³⁶ Der manchmal im Spielbankenrecht gleichbedeutend gebrauchte Ausdruck »Regionalprinzip« (z. B. Nds. LT-Drs. 14/2543, S. 8. »... sind ... Vorkehrungen zum Schutz des zwischen den Bundesländern geltenden so genannten Regionalprinzips zu regeln«) ist schlechter, weil er nicht an die bundesstaatliche Kompetenzverteilung anknüpft. Zum Begriff Regionalprinzip ohne diese Anknüpfung siehe z. B. Klaus Stern/Michael Nierhaus, Das Regionalprinzip im öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen (1991) S. 1.

Genehmigungsfähigkeit von Internet-Casinos vorzeichnet (s. o.), bliebe unerreichtbar, müßte jede Einwirkung auf Interessen anderer Länder vermieden werden. Außerdem ist das andere Bundesland ebenfalls zu länderfreundlichem Verhalten verpflichtet und muß deshalb berechnigte Gefahrenabwehrinteressen des Internet-Glücksspiele zulassenden Landes respektieren.

Nur technische Schutzvorkehrungen können allerdings beim heutigen Stand der Technik nicht hinreichend absichern, daß im Internet nur von Computern aus gespielt werden kann, die im zulassenden Bundesland stehen. Es ist vor einem Spiel bislang nicht einmal zuverlässig erkennbar, von wo aus sich ein Spieler ins Netz einwählt³⁷. Denn er kann vortäuschen, von einem Computer im erlaubenden Land aus zu spielen, selbst wenn er sich in einem anderen aufhält³⁸. Doch kann die Rechtspflicht zur Ländertreue unabhängig von technischen Einrichtungen durch Rechtsnormen erfüllt werden, insbesondere des Straf-, des Gefahrenabwehr- und des Ordnungswidrigkeitenrechts. Zu denken ist ferner an eine Abstimmung zwischen den Ländern³⁹.

Im Ausgangspunkt bieten schon kraft Bundesrechts die in den §§ 284, 285 StGB strafbewehrten Verbote ungenehmigten Glücksspiels Schutz davor, daß das Internet-Spielangebot in einem Bundesland von einem anderen aus genutzt wird, in dem Internetglücksspiele nicht zugelassen oder stärker beschränkt sind. Allerdings macht sich ein Internet-Anbieter nach § 284 StGB nur strafbar, wenn er ohne behördliche Erlaubnis ein Glücksspiel veranstaltet. Mit der Voraussetzung einer »behördlichen Erlaubnis« knüpft § 284 StGB (zulässigerweise) an die Genehmigungsregeln in den Spielbankgesetzen der Länder an⁴⁰. Hat ein Anbieter eine Spielbankerlaubnis und hält er sie ein⁴¹, scheidet die Strafbarkeit nach § 284 StGB aus. Anders ist

³⁷ In Hamburg z. B. mußte die Anwesenheit des Spielers im Hamburger Staatsgebiet durch die Erreichbarkeit auf einem Hamburger Festnetzanschluß nachgewiesen werden. Vgl. Drs. 17/2194, 17/639 und 17/1025 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

³⁸ Vgl. den National Gambling Impact Study Commission Report, Chapter 5, S. 10; zur Umgehungsmöglichkeit von Sperrungen siehe *Hannes Federrath*, ZUM 1999, 177 (179 f.); vgl. ferner *Ulrich Sieber*, CR 1997, 653 (659 f.).

³⁹ Vgl. die entsprechende Anregung bei *Andreas Voßkuhle*, VerwArch 87 (1996), 395 (426). – Zum Gebot zur Abstimmung und Zusammenarbeit vgl. auch BVerfGE 73, 118 (196 f. zum Medienrecht), BVerfGE 32, 199 (218 zu finanziellen Auswirkungen von Besoldungsregelungen) und *Klaus Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 703 m. w. N. (zur länderüberschreitenden Raumplanung).

⁴⁰ *Albin Eser/Günter Heine*, in: Schönke/Schröder, StGB, 26. Aufl. 2001, § 284 Rdnr. 20; *Andreas Hoyer*, in: SK StGB, 5. Aufl. 2004, § 284 Rdnr. 22; *Cornelia Klam*, Die rechtliche Problematik von Glücksspielen im Internet (2002), S. 120.

⁴¹ Vgl. *Albin Eser/Günter Heine*, in: Schönke/Schröder, StGB, 26. Aufl. 2001, § 284 Rdnr. 20; *Andreas Hoyer*, in: SK StGB, 5. Aufl. 2004, § 284 Rdnr. 21.

es, wenn eine erteilte Erlaubnis das veranstaltete Glücksspiel nicht erfaßt⁴². Im vorliegenden Zusammenhang interessiert die räumliche Reichweite einer etwa erteilten Erlaubnis zu Internet-Spielangeboten⁴³. Kann aus Kompetenzgründen ein Bundesland die Zulässigkeit von Glücksspielen nur auf seinem und für sein Territorium regeln, kann eine Erlaubnis zum Internet-Angebot nur den Spielbetrieb auf dem Territorium dieses Landes erfassen. Glücksspiel, das über das Landesgebiet hinausreicht, ist nicht mehr von der Erlaubnis umfaßt⁴⁴: Diese ist kein »transföderaler« Verwaltungsakt. Folglich muß der Erlaubnisinhaber sein Internet-Spielangebot auf das Territorium des Bundeslandes beschränken, das ihm die Erlaubnis erteilt hat: Er darf nur solche Spieler an seinem Internet-Glücksspiel mitspielen lassen, die sich im erlaubenden Bundesland aufhalten. Die Spielbankerlaubnis gestattet also gerade nicht, Spieler von einem anderen Bundesland aus im Internet mitspielen zu lassen. Ließe der Anbieter solche Spieler zu, machte er sich nach § 284 StGB strafbar. Um dem Ländertreuegrundsatz zu dienen, darf ein strafbewertes Verbot allerdings nicht ganz uneffektiv sein. Etwa darf es nicht zu schwierig sein, dem Anbieter Vorsatz vorzuwerfen. Deshalb wird man aus dem Ländertreuegrundsatz im Spielbankgesetz des Internet-Angebot zulassenden Landes und/oder in dessen Spielordnung und/oder in dessen Spielbankerlaubnissen eine Klarstellung fordern müssen. Diese muß klar erkennen lassen, daß eine Erlaubnis zum Internet-Glücksspiel nur Spiele erfaßt, die vom Territorium des erlaubenden Bundeslandes aus gespielt werden. Dem Anbieter würde so deutlich gezeigt, daß er sich strafbar macht, wenn er Spieler von einem anderen Bundesland aus mitspielen läßt. Dies trüge dazu bei, effektiv vorzubeugen, daß Länder beeinträchtigt werden, die ein Internet-Glücksspiel auf ihrem Territorium und von ihrem Territorium aus nicht zulassen oder anders beschränken wollen.

Entsprechend vorbeugen kann die Strafbarkeit des illegalen Internet-Glücksspielers: Er wird nach § 285 StGB bestraft, wenn er »sich an einem öffentlichen Glücksspiel (§ 284) beteiligt«. Angesichts dieses ausdrücklichen Bezuges auf § 284 StGB gelten die obigen Ausführungen zur »behördlichen Erlaubnis« entsprechend. Das Spielen im Internet von einem anderen

⁴² Ein Verstoß gegen Auflagen und Bedingungen soll dem VII. Zivilsenat des BGH zufolge (BGHZ 47, 393) aber noch keine Strafbarkeit begründen. Dem BGH zustimmend z. B. *Albin Eser/Günter Heine*, in: Schönke/Schröder, StGB, 26. Aufl. 2001, § 284 Rdnr. 20.

⁴³ Soweit ersichtlich, schweigen strafrechtliche Literatur und Rechtsprechung dazu. Vgl. aber die Gesetzesmaterialien Hessens (LT-Drs. 15/3988, S. 3 f.): Eine Erlaubnis wirke grds. nur im Land Hessen, es sei denn, es werde von einem Land aus gespielt, das Internet-Casinos erlaube. Wer dagegen von einem anderen Land aus spiele, mache sich strafbar. Ähnlich *Cornelia Klam*, Die rechtliche Problematik von Glücksspielen im Internet (2002), S. 120 f.: Wegen des Bundesstaatsprinzips sei nur eine Zulassung für das jeweilige Bundesland möglich.

⁴⁴ *Johannes Dietlein/Wolfgang Woesler*, K & R 2003, 458 (464).

Bundesland aus ist danach gem. § 285 StGB strafbar. Auch hier ist eine entsprechende Klarstellung durch das Internet-Angebot zulassende Land (im Spielbankgesetz und/oder in der Spielordnung⁴⁵) geboten, um effektiv vorzubeugen, daß andere Länder beeinträchtigt werden. Auch dem Spieler würde so deutlich gezeigt (und ein Vorsatz könnte einfacher nachgewiesen werden⁴⁶), daß er sich strafbar macht, falls er von außerhalb des Bundeslandes, in dem das Glücksspielangebot ins Netz eingespeist wird, mitspielt. So könnte das erlaubende Land in seinem Spielbankgesetz ausdrücklich das Spiel im Internet nur von seinem Gebiet aus erlauben bzw. das Spielen von einem anderen Bundesland aus verbieten⁴⁷. Unzulässig wäre jedoch eine bloße »Einwohner-Regelung«, nach der im Internet nur Einwohner des Bundeslandes spielen dürfen, das dieses Online-Spiel zuläßt⁴⁸. Sie brächte nicht klar genug zum Ausdruck, daß auch der Einwohner dieses Landes von keinem anderen Bundesland aus im Internet mitspielen darf. Das zulassende Land hat keine Befugnis zu regeln, wer auf dem Territorium eines anderen Landes spielen darf.

Neben Strafandrohungen kann dem Grundsatz der Ländertreue durch Ordnungswidrigkeitentatbestände gedient werden. Diese Lösung hatte Hamburg gewählt, bevor seine Vorschriften über das Glücksspiel im Internet für verfassungswidrig erklärt wurden⁴⁹. So war der Verstoß gegen das Verbot, von außerhalb des hamburgischen Territoriums am Internet-Glücksspiel teilzunehmen (§ 4 Nr. 4 der Spielordnung), durch einen Ordnungswidrigkeitentatbestand verschärft (vgl. § 10 Nr. 3 der Spielordnung). Eine solche Bußgeldbewehrung zeigt, daß ein Land die Belange anderer Bundesländer respektiert, insbesondere deren etwaige abweichende Entscheidung zur Zulassung von Internet-Spielangeboten.

Flankierend abgesichert wird der Grundsatz der Ländertreue durch die polizeirechtliche Verantwortlichkeit des Internet-Glücksspielanbieters und des Internet-Glücksspielers. Der Anbieter ist Verhaltensstörer, wenn von

⁴⁵ Ein bloßer Hinweis in den Spielbankerlaubnis brächte für die Spieler keine Klarstellung, weil ihnen die dem Veranstalter erteilte Erlaubnis i. d. R. nicht zugänglich ist.

⁴⁶ Zu den Schwierigkeiten vgl. *Cornelia Klam*, Die rechtliche Problematik von Glücksspielen im Internet (2002), S. 83 f.

⁴⁷ § 4 Hamburg. SpielO v. 28.05.2002 (HbGVBl. S. 81) bestimmte: »An der Spielbank dürfen nicht spielen ... 4. im Online-Roulette ... alle Personen in der Bundesrepublik Deutschland, sofern sie sich nicht in der Freien und Hansestadt Hamburg aufhalten«. In Niedersachsen und Hessen gibt es keine entsprechenden Vorschriften. Die einschlägigen Rechtsverordnungen (§ 6 SpielO Hessen, § 5 SpielO Nds.) zählen die Spielverbote dieser Rechtsverordnungen abschließend auf.

⁴⁸ Zu einem Anwendungsfall im österreichischen Recht vgl. *Cornelia Klam*, Die rechtliche Problematik von Glücksspielen im Internet (2002), S. 135: »Spielangebot für die österreichischen Staatsbürger«. Zu einem ähnlichen früheren Plan in Hamburg (Abgleich der Spieler mit dem Melderegister) vgl. *Andreas Leupold/Peter Bachmann/Christian Pelz*, MMR 2000, 648 (651).

⁴⁹ HbgVerfG, NVwZ 2004, 1484.

seinem Angebot eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht⁵⁰, etwa weil gegen ein Spielverbot in einem anderen Bundesland verstoßen wird. Seine polizeirechtliche Verantwortlichkeit folgt aus dem Landespolizeigesetz (z. B. gem. § 6 Abs. 1 PolG BW) i. V. mit § 8 Abs. 1 TelediensteG⁵¹. Nach § 8 Abs. 1 TelediensteG sind Diensteanbieter für eigene Informationen, die sie zur Nutzung bereithalten, nach den allgemeinen Gesetzen verantwortlich. Läßt ein Internet-Glücksspielanbieter zu, daß durch die Nutzung seines Angebots verbotswidrig gespielt wird, begründet dies seine polizeirechtliche Verhaltensverantwortlichkeit: Gegen ihn kann daher eine ggf. sofort vollstreckbare (verbots-) konkretisierende Verfügung auf Grund der polizeirechtlichen Generalklausel (z. B. §§ 1, 3 PolG BW)⁵² ergehen, ohne daß erst die Figur des Zweckveranlassers bemüht werden müßte.

Auch der Internet-Glücksspieler ist Verhaltensstörer (z. B. gem. § 6 Abs. 1 PolG BW). Denn er stört die öffentliche Sicherheit, wenn er verbotswidrig spielt, etwa weil er sich nicht in dem Land aufhält, für das die Internet-Angebote genehmigt sind. Ihm kann ggf. durch sofort vollstreckbare Verfügung untersagt werden, am Internet-Spiel teilzunehmen⁵³.

Im Ergebnis errichtet der Grundsatz der Ländertreue daher keine unüberwindlichen Hürden für die Landesgesetzgebung zu Internet-Glücksspielangeboten.

⁵⁰ *Andreas Zimmermann*, NJW 1999, 3145 (3148). – Zur Möglichkeit polizeirechtlichen Einschreitens gegen einen »Provider«, der – ohne Spielanbieter oder Spieler zu sein – eine Internetseite betreibt, s. *Johannes Dietlein*, GewArch 2005, 89 (91 f.).

⁵¹ Vgl. *Stefan Engel-Flechsig/Frithjof A. Maennel/Alexander Tettenborn*, NJW 1997, 2981 (2983 f.).

⁵² § 35 GewO ist nicht einschlägig, weil strafbares Glücksspiel kein Gewerbe i. S. der GewO ist.

⁵³ Dem Bundesstaatsprinzip entspricht, daß auch der Verstoß gegen das Gesetz eines anderen Bundeslandes ein Land zum polizeilichen Einschreiten auf dem eigenen Territorium befugt, wenn sich der Verstoß auf dem Gebiet des einschreitenden Landes auswirkt. Deshalb kann ein Bundesland, das Internet-Glücksspielangebote auf seinem Territorium verbietet, selber gegen die Spieler polizeirechtlich einschreiten, die von seinem Territorium aus via Internet in der Spielbank eines anderen Bundeslandes spielen. Außerdem kann das Bundesland, in dem via Internet von einem anderen Bundesland aus gespielt wird, auf seinem Territorium polizeirechtlich einschreiten, wenn gegen sein Verbot verstoßen wird, von anderen Bundesländern aus zu spielen.

V. Auslegung bestehender Gesetze und Parlamentsvorbehalt für Internet-Glücksspiele

Viele (vor allem ältere) Glücksspielgesetze regeln bislang keinen Internet-Spielbetrieb⁵⁴. Ob sie ohne ausdrückliche Änderung so ausgelegt werden dürfen, daß auch Internet-Angebote genehmigungsfähig sind – kraft »moderner«⁵⁵ und am Grundsatz der Landestreue und an Grundrechten orientierter Auslegung – ist fraglich. Die mit dem Internet vor allem aus Übersee drohende Gefahr (s. o.), daß die Spielsucht unkontrolliert zunimmt, muß abgewehrt werden können. Eine Auslegung der diese technische Entwicklung noch nicht einbeziehenden Gesetze dahin, daß sie auch die neuen Gefahren des Internet-Glücksspiels wirksam bekämpfen wollen, entspräche augenscheinlich dem Zweck aller Spielbankgesetze, den Spieltrieb gefahrenabwehrend zu überwachen. Auch die eingangs genannten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte legen eine moderne und grundrechtsfreundliche Auslegung nahe⁵⁶. Sicherheitsstandards, denen ein Internet-Angebot genügen muß (z. B. Zulassungskontrollen, Sicherung des Zahlungsverkehrs, Spielaufsicht), könnte durch Nebenbestimmungen Rechnung getragen werden, mit denen eine Glücksspielerlaubnis nach den Spielbankgesetzen und den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder verknüpft werden kann (vgl. § 2 Abs. 3 SpielbG NW). So könnten speziell für Internet-Glücksspiele zugeschnittene Auflagen angeordnet werden, die den Zahlungsverkehr sichern, den Jugendschutz gewährleisten und Spielsüchtige vom Spielbetrieb ausschließen⁵⁷.

Gegen eine »moderne« Auslegung könnte sprechen, daß manches der geltenden Spielbankgesetze für Glücksspiele, die über das Internet angeboten werden, untauglich sein könnte⁵⁸. In diese Richtung könnten die Vorschriften deuten, die Spielbanken nur für bestimmte Standorte vorsehen (Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen)⁵⁹ und solche Vorschriften, die Spielbanken zahlenmäßig begrenzen (Berlin, Bremen, Hamburg,

⁵⁴ Vgl. die Nachweise Fn. 12.

⁵⁵ Zu einer »modernen« Auslegung eines durch die technische Entwicklung veralteten Gesetzes, die den ursprünglichen Gesetzeszweck wahrt, vgl. z. B. OVG Münster, NVwZ-RR 2002, 573.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 102, 197 (214).

⁵⁷ Z. B. automatische Sperre nach einer bestimmten Zahl von Spielen innerhalb bestimmter Zeit, Beschränkung der Spieleinsätze, Zeitlimits, »Online-Zugangskontrollen«.

⁵⁸ Vgl. schon *Herta Bargmann-Huber*, BayVBl. 1996, 165 (169).

⁵⁹ Art. 1 SpielbG Bayern (Zulassung nur in Heilbad-, Kur- und Erholungsorten); § 2 I 2 SpielbG Brandenburg; § 1 II Hess. SpielbG; § 1 SpielbG Rheinland-Pfalz; § 1 Satz 2 und Satz 3 ThürSpielbG.

und Nordrhein-Westfalen⁶⁰)⁶¹. Bezweckten sie, eine »flächendeckende Versorgung« mit Spielangeboten zu vermeiden, wären Internet-Angebote ausgeschlossen, weil diese überall im Land, also flächendeckend, erreicht werden könnten⁶². Vielleicht aber sind die Standortbestimmungen auch so auslegbar, daß sie einem Internet-Spielangebot nicht grds. widersprechen, indem sie *die Einspeisung* von Angeboten ins Netz auf die vom Gesetz bestimmten bzw. zahlenmäßig begrenzten Orte beschränken⁶³. Der Gefahrenabwehr wäre nämlich schon gedient, wenn der Staat die Überwachung des Spielangebots im Internet (z. B. wie sicher die verwendete Hardware ist, ob und wie am Standort Sicherheitskopien angefertigt und aufbewahrt werden, wie der nötige Datenschutz sichergestellt ist) auf wenige Standorte konzentrieren könnte. Blickt man allerdings auf den historischen Gesetzgeber z. B. des nordrhein-westfälischen SpielbG, so wurde an das (damals noch nicht bestehende) Internet noch nicht gedacht⁶⁴. Der Gesetzgeber konnte 1974 nur davon ausgehen, daß Spielangebot und Spiel am selben Ort, dem Standort des Casinos, stattfinden. Beschränkt der Gesetzgeber mit dieser Vorstellung das Glücksspiel auf wenige Orte, will er eine »flächendeckende Versorgung« mit Spielangeboten verhindern. Ein Normverständnis, demzufolge der Standortregelung genügt sein könnte, wenn Glücksspielangebote nur an den durch Gesetz bestimmten Orten und Fällen eingespeist werden, während der Ort, von dem aus der Spieler am Spiel teilnimmt, bedeutungslos ist, erweist sich historisch als gerade nicht belegbar.

Steht einer internet-glücksspielfreundlichen Auslegung aber ein eindeutiger Gesetzestext oder ein eindeutiger Wille des Gesetzgebers entgegen, ist erst das Gesetz zu ändern, bevor ein Internet-Glücksspiel erlaubnisfähig wird⁶⁵. Auf welche Weise die Erlaubnisfähigkeit im Gesetz selbst festgelegt

⁶⁰ § 1 S. 2 SpielbG NW; § 1 Berl. SpBG; § 1 SpBG Bremen; § 1 SpBG Hamburg. Der entsprechende frühere § 1 I 1 ThürSpBG a. F. wurde geändert (Gesetz v. 10.02.2004, GVBl. S. 99).

⁶¹ Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt benennen keine Standorte; Thüringen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg tun dies zwar, ermöglichen aber weitere Spielbanken.

⁶² Die Begrenzung auf bestimmte Standorte bezweckt auch, daß Spielbanken nur an Orten mit einer gefestigten Sozial- und Wirtschaftsstruktur errichtet werden sollen (vgl. *Anders Leupold/Peter Bachmann/Christian Pelz*, MMR 2000, 648 [651]). Strukturpolitische Belange müssen aber zur Gefahrenabwehr auch bei der Bestimmung der Zahl der Standorte berücksichtigt werden.

⁶³ Vgl. *Anders Leupold/Peter Bachmann/Christian Pelz*, MMR 2000, 648 (651).

⁶⁴ Vgl. die Beratungen zum SpielbG NW, Plenarprotokolle 7/25, S. 909 f. und LT-Drs. 7/3271, S. 3851.

⁶⁵ So z. B. in Niedersachsen (vgl. LT-Drs. 14/2543, S. 4 sowie S. 8): »Das im Jahr 1989 verabschiedete Spielbankgesetz und folglich die Spielordnung gehen noch davon aus, daß Spielbanken ihre Glücksspiele nur innerhalb ihrer Räumlichkeiten veranstalten dürfen. Mit der Ausweitung der Verordnungsermächtigung durch die neue Nr. 9 in § 9 Satz 2 werden in Niedersachsen auch Spielangebote im Internet ausdrücklich gesetzlich zugelassen.« – Erst recht nicht kann eine bestehende Konzession ohne weiteres als Erlaubnis auch zu Internet-Angeboten ausgelegt werden. Deren Ge-

werden muß, hängt vom sog. Parlamentsvorbehalt ab, den das BVerfG aus der Verfassung entwickelt hat, um Rechtsetzungskompetenzen von Parlament und Verwaltung abzugrenzen⁶⁶: Die »wesentlichen« Entscheidungen muß der parlamentarische Gesetzgeber selbst treffen, er darf sie nicht dem Verordnungsgeber und erst recht nicht den Genehmigungsbehörden überlassen. Für deren Handeln muß er gesetzliche Grundlagen schaffen⁶⁷ – und je wesentlicher eine Materie ist, desto genauer muß er vorzeichnen⁶⁸. »Wesentlich« können Fragen sein, die Grundrechte⁶⁹ und/oder sonstige grundlegende Verfassungsprinzipien⁷⁰ intensiv berühren. Dazu nochmals: Die Zulässigkeit des »großen Spiels« im Internet kann Existenzen zerstören, insbesondere des Spielers und seiner Familie. Dritte sind vor Beschaffungskriminalität zu bewahren. Potentielle Betreiber eines Spielcasinos (soweit Grundrechtsträger), können in ihrer Berufsausübungsfreiheit beschränkt werden, wenn ihnen das Angebot eines Glücksspiels im Internet verwehrt wird. Damit ist die Zulassung von Internet-Glücksspielangeboten in mehrfacher Hinsicht grundrechtswesentlich, so daß es schon deshalb einer Regelung durch das Parlament selbst bedarf.

Für die Wesentlichkeit von Regelungen über die Genehmigungsfähigkeit von Internet-Spielangeboten sprechen weiter die §§ 284 f. StGB. Strafgesetze und strafrechtlich relevante Normen muß das Parlament selbst erlassen (Art. 103 Abs. 2 GG)⁷¹. Wie weit ein strafrechtliches Verbot reicht, ist eine grundlegende normative Frage. Werden Internet-Spielangebote genehmigt, entfällt die gesetzlich angeordnete Strafbarkeit (s. o.). Ob sich ein Spielbankbetreiber und ein Spieler nach den §§ 284, 285 StGB strafbar machen, darf nicht allein der Gefahrenabwehrprognose einer Genehmigungsbehörde überlassen werden⁷².

fahren (s. o.) bedürfen einer neuen Prüfung, weil sie für eine herkömmliche Spielbankerlaubnis nicht mit einbezogen wurden. Deshalb ist eine ausdrückliche Erweiterung auf Internet-Spielangebote nötig.

⁶⁶ Vgl. z. B. *Anna Leisner*, in: *Kremser/Leisner, Verfassungsrecht III, Staatsorganisationsrecht* (1999), § 6 Rdnrn. 84 f.; vgl. ferner *Christoph Degenhart*, *Staatrecht I*, 20. Aufl. 2004, Rdnr. 340.

⁶⁷ BVerfGE 49, 89 (126); 77, 170 (230 f.); *Hans D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG*, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rdnr. 46.

⁶⁸ BVerfGE 86, 288 (311); *Hans D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG*, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rdnr. 54.

⁶⁹ BVerfGE 98, 218 (251); *Hans D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG*, Art. 20 Rdnrn. 46, 50; *Anna Leisner*, in: *Kremser/Leisner, Verfassungsrecht III, Staatsorganisationsrecht* (1999), § 6 Rdnr. 139.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 49, 89 (126).

⁷¹ Zur Bestimmung der Wesentlichkeit aus anderen Verfassungsgrundsätzen vgl. z. B. *Christoph Degenhart*, *Staatsorganisationsrecht*, 20. Aufl. 2004, Rdnrn. 337 f.; *Hans D. Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG*, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rdnrn. 51 ff.

⁷² Diese Frage zählt zum Spannungsfeld zwischen Parlamentsvorbehalt und Blankettnormen, die als förmliche Gesetze nur die Strafbarkeitsvoraussetzungen sowie Art und Maß der Strafe

Eine parlamentarische Regelung ist auch erforderlich, weil der Betrieb eines Internet-Glücksspiels faktisch länderübergreifend möglich ist und dann den Grundsatz der Ländertreue verletzen kann (s. o.). Der Wesentlichkeitsvorbehalt gilt nicht nur für das grundrechtlich geprägte Verhältnis Bürger-Staat, sondern auch, wenn andere wichtige Verfassungsprinzipien beeinträchtigt werden können⁷³. Das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte, hier berührte länderfreundliche Verhalten ist ein grundlegendes Verfassungsprinzip. Es verpflichtet dazu, daß der Gesetzgeber selbst Regelungen schafft, um es zu wahren.

Folglich ist die grundlegende Entscheidung über Internet-Spielangebote, nämlich die Erklärung, daß Internet-Glücksspiele genehmigungsfähig sein können, dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Die Regelung Hamburgs war danach verfassungswidrig, denn dort hatte nur der Verordnungsgeber Vorschriften für Internet-Casinos geschaffen. Eine genaue Ausgestaltung der Sicherheitsanforderungen darf zwar dem Verordnungsgeber überlassen werden⁷⁴: insofern wird der Parlamentsvorbehalt durch das Erfordernis nach praktikablen und flexibeln (Sicherheits-) Regelungen beschränkt⁷⁵. Gerade das Internet-Glücksspiel, über dessen Sicherheit noch wenig bekannt ist, verlangt flexible Sicherheitsvorkehrungen (z. B. zum Jugendschutz). Allerdings dürfen Internet-Angebote nicht nur »nebenbei« in einer Vorschrift über die Spielbankenabgabe gebilligt werden. Denn der Parlamentsvorbehalt fordert nicht nur eine Regelung überhaupt, sondern eine genaue Regelung⁷⁶, die ggf. die Zulassungsfähigkeit von Internet-Angeboten klar zum Ausdruck bringt: Die Regelung muß die Verantwortung des Parlaments erkennen lassen.

Dem Parlamentsvorbehalt wird folglich nur eine gesetzliche Ausgestaltung wie in Hessen gerecht, die klar besagt: »Die Spielbankerlaubnis kann Spielangebote der Spielbank im Internet zulassen«. Einzelheiten über das Spielangebot im Internet (insbesondere die zulässigen Spiele, die Voraus-

bestimmen, aber die Festlegung der Gebote oder Verbote anderen Gesetzen, sonstigen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsakten überlassen (vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Art. 103 Rdnrn. 199, 219; *Bodo Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 103 Rdnr. 46; siehe auch BVerfGE 78, 374 [389]).

⁷³ Teils abweichend *Christoph Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 20. Aufl. 2004, Rdnrn. 337 f.

⁷⁴ Z. B. (insb. technische) Detailregelungen zum Spielerschutz wie persönliche Anmeldung, Dauer des Spiels, Begrenzung des Einsatzes (siehe die Aufzählung bei *Gerhard Meyer*, SuchtReport 3/2001, S. 34).

⁷⁵ Eine Entscheidung darf der rechtsetzenden Exekutive überlassen werden bei Regelungsbedürftigkeit vielgestaltiger Sachverhalte, wenn zu erwarten ist, daß sich die tatsächlichen Verhältnisse bald ändern (BVerfGE 78, 374 [389]; 58, 257 [277 f.]; *Bodo Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 80 Rdnr. 12a).

⁷⁶ *Hans D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 20 Rdnr. 54.

setzungen für die Teilnahme, der Ausschluß von Spielsüchtigen) dürfen demgegenüber durch Rechtsverordnung geregelt werden; möglich wäre auch eine Regelung in der jeweiligen Spielbankerlaubnis (sofern sie auch den Spielern zugänglich ist).

VI. Ergebnis

Es ist zur Gefahrenabwehr zulässig und geboten, daß ein Bundesland durch sein Spielbankgesetz Glücksspielangebote im Internet ermöglicht. In diesem Fall ist wegen des Parlamentsvorbehalts die Erlaubnisfähigkeit im Gesetz ausdrücklich zu erklären. Zudem ist wegen des Grundsatzes der Ländertreue sicherzustellen, daß nicht von anderen Bundesländern aus gespielt wird, wenn diese das Glücksspiel ausschließen oder anders beschränken wollen.