

Aufsätze

Univ.-Prof. Dr. iur. Christian Koenig LL.M. (LSE), Bonn*

Die Zulassung von Recycling-Lotterien und der hierfür eingerichteten Pfandautomaten

Sozial-Lotterien, die auf dem Rücknahmesystem für Mehrweggetränkebehälter aufbauen (Flaschen- und Dosenpfand), sog. Recycling-Lotterien, werden insbesondere in Norwegen seit 2008 mit staatlicher Genehmigung durchgeführt. Nun sollen Recycling-Lotterien auch in Deutschland eingeführt werden. Eingebunden in den Ablauf der Sozial-Lotterie sind Rücknahmegeräte für Pfandbehältnisse (Pfandautomaten). Die Kunden können den bei Rückgabe von geeigneten Flaschen oder Dosen anfallenden Pfandwert, statt ihn sich bar auszahlen zu lassen oder ihn direkt zu spenden, zur Teilnahme an der gemeinnützigen Recycling-Lotterie verwenden. Die Abhandlung geht Fragen der Zulassung von Recycling-Lotterien und der hierfür eingerichteten Pfandautomaten nach.

I. Die Marktstellung von Recycling-Lotterien und die zulassungsrechtlichen Fragestellungen

Recycling-Lotterien stehen nicht im Wettbewerb zu herkömmlichen (Sozial-) Lotterien auf den jeweils relevanten Märkten. Ein nachfrageseitiges Substituierungsverhalten zugunsten von Recycling-Lotterien und zulasten der herkömmlichen (Sozial-) Lotterien ist im Sinne des wettbewerbsökonomischen Bedarfsmarktkonzepts nicht zu erwarten, da die Kunden herkömmlicher Lotterien ganz überwiegend ihren traditionellen Ausspielungspräferenzen folgen und diese kaum durch den Rückgabepfad für Pfandbehältnisse ersetzen werden. Vielmehr sollen ausschließlich (Supermarkt-) Kunden, die sich auf dem Rückgabepfad für Pfandbehältnisse – nicht aber auf dem Nachfragepfad für herkömmliche Lotterierprodukte – befinden, dazu bewegt werden, nur das Pfandrückgabegeld für einen sozialen Zweck einzusetzen.

Gleichwohl müssen auch gemeinnützige Recycling-Lotterien die zulassungsrechtlichen Hürden für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (§ 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV) überwinden, für welche im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GlüStV eine Erlaubnis von der zuständigen Behörde des Landes Rheinland-Pfalz einzuholen ist. Im länder einheitlichen Verfahren üben die zuständigen Landesbehörden, wie hier das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, die Aufgaben der Glücksspielaufsicht „mit Wirkung für alle Länder aus“ (§ 9a Abs. 3 S. 1 GlüStV).

Nun sieht § 5b des Landesglücksspielgesetzes von Rheinland-Pfalz („LGlüG Rh.-Pf.“)¹ ein „Verbot von Geräten zur selbstständigen Teilnahme am Glücksspiel“ vor, das unter einem restriktiven Erlaubnisvorbehalt steht. Stellt ein Anbieter einen Antrag auf Erteilung einer deutschlandweiten Erlaubnis für die Veranstaltung einer Recycling-Lotterie im

länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GlüStV bei dem für die Erlaubniserteilung zuständigen Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, so ergeben sich insbesondere folgende Rechtsfragen:

1. Ist § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. auf für eine Recycling-Lotterie eingerichtete Pfandautomaten anwendbar?
2. Blicke das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz als zuständige Behörde für die Prüfung und Erteilung einer Erlaubnis für die anderen 15 Bundesländer zuständig, sollte das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz zum Ergebnis kommen, dass § 5b LGlüG Rh.-Pf. der Erteilung einer Erlaubnis in Rheinland-Pfalz entgegensteht?
3. Kann § 5b LGlüG Rh.-Pf. der Erteilung einer Erlaubnis für eine Recycling-Lotterie im länder einheitlichen Verfahren entgegengesetzt werden?

II. Anwendbarkeit von § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. auf für eine Recycling-Lotterie eingerichtete Pfandautomaten

Der unter der amtlichen Gesetzesüberschrift „Verbot von Geräten zur selbstständigen Teilnahme am Glücksspiel“ stehende § 5b LGlüG Rh.-Pf. lautet:

„Das öffentliche Aufstellen oder Zugänglichmachen von Geräten, die darauf ausgerichtet sind, Spielern die selbstständige Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen, ist nicht zulässig. Satz 1 gilt nicht für zugelassene Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit.“

Fraglich ist, ob die Einrichtung und Ausrüstung von Pfandautomaten mit der zusätzlichen Funktionsausrichtung zur Teilnahme an der Recycling-Lotterie diese Automaten zu „Geräten zur selbstständigen Teilnahme am Glücksspiel“ qualifiziert.

1. Wortlautauslegung

§ 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. verlangt ein „Gerät“, das „darauf ausgerichtet“ ist, „die selbstständige Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen“. Das vom Gesetzeswortlaut herausgestellte Gerätemerkmal einer die Selbstständigkeit der

* Der Autor ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Universität Bonn. Der Beitrag beruht auf einem Rechtsgutachten. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.
 1 Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspielländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL – Gemeinsame Klassenlotterie der Länder – (Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz) vom 22.6.2012, in der Fassung vom 18.8.2015, abrufbar unter: <http://www.landesrecht.rlp.de>.

Kundenteilnahme am Glücksspiel herstellenden technisch-funktionalen Ausrüstung wird schon in der amtlichen Gesetzesüberschrift von § 5b LGlüG Rh.-Pf. betont.

Aufgrund des Selbstständigkeitsmerkmals verlangt § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. einen Terminal oder ein funktional terminalgleiches Endgerät, das den Spieler befähigt, selbständig Wetten oder andere Arten von Glücksspieleinsätzen zu platzieren, ohne dass Agenten an einer Kasse oder Annahmestelle bei dem einzelnen Spielvertragsabschluss eingebunden sind.

§ 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. gilt für alle gerätetauglichen Glücksspielarten, eine Beschränkung, etwa auf Sportwetten, erfolgt nicht.

Aus dem Wortlaut des § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. ergibt sich, dass der Gesetzgeber Glücksspiel-Terminals im Blick hatte, die speziell und ausschließlich dafür aufgestellt werden und darauf ausgerichtet sind, Glücksspielangebote bereitzuhalten, die der Kunde unmittelbar am Gerät selbst aktiviert, ohne dass hierbei – wie gesagt – Agenten an einer Kasse oder Annahmestelle bei dem einzelnen Spielvertragsabschluss eingebunden sind.

Ein Pfandautomat ist darauf ausgerichtet, entleerte, pfandpflichtige Getränkeverpackungen, insbesondere Mehrwegflaschen oder Getränkedosen, zurückzunehmen. Insofern befinden sie sich notwendigerweise in Supermärkten. Nach Einstellen des Leerguts durch den Kunden wird das Leergut gescannt, gewogen und automatisch auf die Rücknahmefähigkeit geprüft. Auf Knopfdruck erhält der Kunde nach Beendigung der Rückgabe einen Ausdruck, auf dem ein Barcode den Pfandwert kodiert enthält. Der Wert des Pfands wird an der Supermarktkasse verrechnet oder bar ausgezahlt, teilweise kann der Kunde ihn auch direkt am Automaten für gemeinnützige Zwecke spenden.

Demgegenüber ist ein Glücksspielautomat als ein „Gerät“ nach der natürlichen Wortbedeutung in § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. dadurch gekennzeichnet, dass dem Kunden durch den Einwurf von Geld oder anderer Geldwertrager und der Auszahlung eines Gewinns an ein und derselben Einrichtung seine „selbständige Teilnahme am Glücksspiel“ ermöglicht wird.

Bei dem Pfandautomaten werden dagegen kein Geld und auch kein anderer Geldwertrager, sondern Pfandflaschen eingeworfen. Vielmehr nimmt der Pfandautomat einen Umtausch zwischen einem Gut, dem eingeworfenen Leergut, und dem durch einen Barcode den Pfandwert kodierenden Geldwertrager in Form eines Ausdrucks vor. Dabei kann der Kunde auch zwischen dem Leerguteinwurf und der Ziehung eines Ausdrucks immer noch entscheiden, nicht am Spiel teilzunehmen, indem er später an der Kasse seinen Ausdruck nicht einlöst. Das heißt, erst an der Kasse – nicht am Pfandautomaten – manifestiert und entscheidet sich seine „Teilnahme am Glücksspiel“.

Auch der Praxisvergleich mit den sog. Lottoterminals in den Kiosken in Rheinland-Pfalz bestätigt diese Wortlautauslegung. Denn offensichtlich werden Lottoterminals, die in Rheinland-Pfalz insbesondere in Kiosken, u. a. in Zeitungskiosken, aufgestellt sind, nicht als „Geräte“ nach § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. qualifiziert. Obwohl in diese Lottoterminals – im Gegensatz zu den für Recycling-Lotterien eingerichteten Pfandautomaten – Geld eingeworfen wird, findet § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. keine Anwendung. Der Grund für diese Nichtanwendung des § 5b S. 1 LGlüG Rh.-

Pf. auf Lottoterminals liegt gerade darin, dass das gezogene Ticket wiederum an der Kasse eingelöst wird, sodass auch hier ein Abschluss des Glücksspielvertrages am Terminal nicht möglich ist. Dieses im Wortlaut des § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. angelegte Unterscheidungsmerkmal gegenüber den tatbestandlich erfassten Glücksspielautomaten greift auch bei Recycling-Lotterien, bei denen ebenfalls eine klare Trennung der Vorgänge, nämlich der Aktivierung des Automaten einerseits und des Vertragsabschlusses an der Kasse andererseits, erfolgt. Wäre diese Trennung der Vorgänge irrelevant, dann wäre jeder Lottoterminal in Rheinland-Pfalz zugleich ein vom Wortlaut des § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. tatbestandlich erfasster Glücksspielautomat und dürfte nur in dafür vorgesehenen Räumlichkeiten wie Spielhallen nach entsprechender Zulassung nach § 5b S. 2 LGlüG Rh.-Pf. aufgestellt werden. Ebenso wenig darf dann aber auch der Pfandautomat als „Gerät“ im Sinne von § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. behandelt werden.

Die beschriebene Zweckbestimmung und Ausrichtung des Pfandautomaten ändern sich auch nicht dadurch, dass zusätzlich, neben der Möglichkeit, den Pfandwert in bar zu erhalten oder zu spenden, eine dritte Möglichkeit der Verwendung des Pfandwertes eingeräumt wird, nämlich die – räumlich wie zeitlich getrennt von den Vorgängen am Pfandautomaten, erst an der Kasse erfolgende – Nutzung zur Teilnahme an der gemeinnützigen Recycling-Lotterie.

Mithin ist der Pfandautomat schon nach dem Wortlaut von § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. kein „Gerät“, das darauf ausgerichtet ist, Spielern die selbständige Teilnahme am Glücksspiel zu ermöglichen.

2. Teleologische Auslegung

Zur Begründung des Verbots nach § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. führt der Landesgesetzgeber von Rheinland-Pfalz in der Drucksache 16/4671 auf Seite 19 aus:

„Glücksspiele sollen [aus Jugend- und Spielerschutzgründen] nicht zu einem ubiquitären Gut des täglichen Lebens werden.“ (Klammer nicht im Original)

Aufgrund dieser Festlegung des Gesetzeszwecks für das Verbot von Glücksspiel-Terminals auf den Jugend- und den Spielerschutz ist die teleologische Auslegung von § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. auf eine kohärente, in sich stimmige, also widerspruchsfreie Gesetzesanwendung auszurichten, bei der nicht – mehr oder weniger verdeckt – andere Zwecke, wie der Konkurrenzschutz, verfolgt werden dürfen.

Hintergrund der Einführung des Verbotes waren aufkommende Wett-Terminals, an denen die Kunden selbständig, also ohne Mitwirkung von Verkaufspersonal, Sportwetten platzieren konnten. Vergleichbare Regelungen wie in Rheinland-Pfalz zur Verhinderung solcher Sportwett-Terminals wurden in Baden-Württemberg² und Nordrhein-Westfalen³ eingeführt.

Der in der Gesetzesbegründung zur Einführung des § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. zitierte Jugend- und Spielerschutz ist allerdings nur dort erforderlich, wo glücksspielspezifische Gefahren drohen, also insbesondere Suchtrisiken. Insofern

² § 20 Abs. 6 S. 2 LGlüGBW: „Das Aufstellen und der Betrieb von Geräten zur Platzierung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen ist unzulässig.“

³ § 20 Abs. 2 GlücksspielVO NRW: „Die Vermittlung von Sportwetten, auch über Selbstbedienungsterminals, ist nur in einer Wettvermittlungsstelle nach Absatz 1 zulässig.“

ist § 5b S. 1 LGlüG Rh.-Pf. nach Sinn und Zweck der Norm auf Sportwetten und andere Glücksspiele mit Suchtpotential ausgerichtet, nicht aber auf Soziallotterien im Sinne der §§ 12 ff. GlüStV,⁴ denn Soziallotterien sind aus Jugend- und Spielerschutzsicht völlig ungefährlich, und zwar gerade auch in Form einer Recycling-Lotterie im Supermarkt. Der gesicherte Ausschluss jeglicher Glücksspiel-spezifischer Suchtrisiken und Gefahren für den Jugend-sowie Spielerschutz ist schon durch das – sich von herkömmlichen Soziallotterien unterscheidende – besonders pfadabhängige Konzept der Recycling-Lotterie begründet. Danach sollen ausschließlich Supermarktkunden, die sich auf dem Rückgabepfad für Pfandbehältnisse – nicht aber auf dem Nachfragepfad für herkömmliche Lotterienprodukte befinden – dazu bewegt werden, nur das Pfandrückgabegeld für einen sozialen Zweck einzusetzen. Zum einen ist schon ein nachfrageseitiges Substituierungsverhalten zugunsten von Recycling-Lotterien und zulasten der herkömmlichen (Sozial-) Lotterien im Sinne des wettbewerbs-ökonomischen Bedarfsmarktkonzepts nicht zu erwarten, da die Kunden herkömmlicher Lotterien ihren traditionellen Ausspielungspräferenzen folgen und diese kaum durch den Rückgabepfad für Pfandbehältnisse ersetzen werden. Zum anderen können glücksspielspezifische Suchtrisiken und Gefahren für den Jugend- sowie Spielerschutz aus dem Gesichtspunkt der „Einstiegsdroge“ praktisch ausgeschlossen werden. Denn kein Supermarktkunde, der bisher nicht an Glücksspielen teilgenommen hat und nun am Pfandautomaten die Recycling-Lotterie wählt, wird ernsthafte (Sucht-) Anreize verspüren, kraft seiner Teilnahme an der Recycling-Lotterie außerhalb des Rückgabepfades für Pfandbehältnisse in herkömmliche Lotterien oder gar andere Glücksspiele einzusteigen. Der Teilnehmer an einer Recycling-Lotterie ist alleine aufgrund der praktischen Kombination zwischen dem Rückgabepfad für Pfandbehältnisse und dem sozialen Zweck motiviert. Ein durchaus beachtlicher Teil der Pfandkunden vergisst zudem schlichtweg, ihren am Pfandautomaten gezogenen Bon nach einem konzentrationsintensiven – vom Besitz des Pfandbons – ablenkenden Einkauf am Ende an der Supermarktkasse einzulösen und ärgert sich später darüber. Die Recycling-Lotterie baut ihnen durch den sozialen Zweck eine ausgeprägte Erinnerungsbrücke für die Einlösung des Pfandbons an der Supermarktkasse. Suchtanreize können dabei als sicher ausgeschlossen erachtet werden.

Ohnehin gelten schon herkömmliche Lotterien unter allen Glücksspielarten als die aus Jugend- und Verbraucherschutzsicht ungefährlichsten Glücksspiele. Eine Suchtgefahr im Zusammenhang mit Lotterien gibt es faktisch nicht. Dies ist allgemein anerkannt und gilt spätestens seit 2010 als geklärt, als das Verwaltungsgericht Halle sämtliche Betreuungsgeschichte und 100 psychiatrische Fachkliniken in ganz Deutschland zur Lotterie-Sucht befragt hatte.⁵

Schließlich gelten die Soziallotterien nach den §§ 12 ff. GlüStV innerhalb der unterschiedlichen Formen von Lotterien, die der GlüStV als genehmigungsfähig vorsieht, als die aus Jugend- und Spielerschutzgesichtspunkten risikoreichste Variante. Dies erklärt schon die Überschrift des Abschnitts des GlüStV, in welchem die Sozial-Lotterien geregelt sind: „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“. Die Ungefährlichkeit von Soziallotterien nach den §§ 12 ff. GlüStV wird zudem in den Gesetzesmaterialien betont:

„[Für die] Werbung für Soziallotterien [...] [wird] angesichts des geringeren Suchtpotentials eine Ausnahme vom Verbot der Fernsehwerbung gemäß § 5 Abs. 3 in der Erlaubnis eröffnet. [...] Wie sich aus der Überschrift des Dritten Abschnitts ergibt, beziehen sich die §§ 12 ff. auf Lotterien, die im Vergleich zu den in den vorangehenden Abschnitten geregelten Lotterien ein geringeres Gefährdungspotential aufweisen. Auch hier ist maßgeblich die Unterscheidung unter dem Aspekt der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht.“⁶

Damit ist festzuhalten, dass die Recycling-Lotterie die aus Spielerschutzgesichtspunkten ungefährlichste Glücksspiel-form darstellt, die unter dem aktuellen GlüStV in Deutschland angeboten werden kann. Jugendliche sind schon aufgrund der Kontrolle an der Supermarktkasse von einer Teilnahme praktisch ausgeschlossen. Für erwachsene Teilnehmer ist die Recycling-Lotterie in keiner Weise suchtfördernd. Ohnehin kann alleine der Pfandwert zur Teilnahme verwendet werden, ein eigenständiger Einsatz von Bargeld ist nicht möglich. Die Ungefährlichkeit wird auch durch den Blick nach Norwegen bestätigt, wo die Recycling-Lotterie seit 2008 völlig ohne negative Erfahrungen und ohne irgendwelche Beeinträchtigungen des Jugend- oder Spielerschutzes angeboten wird.

3. Zwischenergebnis

§ 5b LGlüG Rh.-Pf. steht der Zulassung einer gemeinnützigen Recycling-Lotterie unter Einbindung von Pfandautomaten nicht entgegen.

III. Die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV für „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“

1. Ausschließliche Zuständigkeit des Landes Rheinland-Pfalz im ländereinheitlichen Verfahren

§ 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GlüStV regelt die Zuständigkeit des Landes Rheinland-Pfalz im ländereinheitlichen Verfahren für die Erteilung einer Erlaubnis von „Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential“ (§ 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV) und damit auch von gemeinnützigen Recycling-Lotterien. Im ländereinheitlichen Verfahren üben die zuständigen Landesbehörden, wie hier das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, die Aufgaben der Glücksspielaufsicht „mit Wirkung für alle Länder aus; sie können die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen und nach ihrem jeweiligen Landesrecht vollstrecken sowie dazu Amtshandlungen in anderen Ländern vornehmen“ (§ 9a Abs. 3 S. 1 GlüStV).

Ziel des ländereinheitlichen Verfahrens ist es, eine einheitliche Beurteilung bei ländereinheitlich zutreffenden Entscheidungen sicherzustellen. Mit den Absätzen 1 bis 3 des § 9a GlüStV wird der Grundsatz verankert, dass für die dort genannten Entscheidungen nur jeweils eine bestimmte Landesbehörde für alle Länder zuständig ist, für die dann im Verwaltungssinnenverhältnis nach den Absätzen 5 bis 8

⁴ Die Abkürzung „GlüStV“ wird für den am 1.7.2012 in Kraft getretenen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag verwendet; BayGVBl 2012, Nr. 12, B 1612, 317, 2187-4-I.

⁵ VG Halle, Urt. v. 11.11.2010 – 3 A 158/09.

⁶ So bereits in den Erläuterungen zum GlüStV 2008 (vom 6.12.2006), S. 24.

das Glücksspielkollegium entscheiden soll.⁷ Dieses länder einheitliche Verfahren ist dem Modell der Kommission für Jugendmedienschutz nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag und der Kommission für die Zulassung und Aufsicht nach dem Rundfunkstaatsvertrag nachgebildet und soll die Zersplitterung der Aufsichtsstrukturen aufgrund der die zuständigen Landesbehörden bindenden Beurteilung durch das Glücksspielkollegium überwinden. Nach außen bleibt es aber beider Zuständigkeit der jeweils nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV eingesetzten Landesbehörden.⁸

Auch wenn das länder einheitliche Verfahren im Verwaltungsinnenverhältnis nach § 9a Abs. 5 bis 8 GlüStV von dem maßgeblich entscheidenden, die verfassungsrechtlichen Grenzen von Länderkooperationen aber überschreitenden Glücksspielkollegium⁹ getragen wird, dessen Beurteilung die zuständigen Landesbehörden bindet, ist nicht davon auszugehen, dass die Verfassungswidrigkeit des Glücksspielkollegiums¹⁰ im Verwaltungsinnenverhältnis zur Unwirksamkeit (Nichtigkeit) der gesetzlichen Grundlage des länder einheitlichen Verfahrens selbst, insbesondere von § 9a Abs. 2 und 3 GlüStV, im Außenverhältnis gegenüber den (potentiellen) Erlaubnisnehmern führt. Allerdings ist mit dem VGH Kassel¹¹ von der Rechtswidrigkeit (Anfechtbarkeit) solcher Aufsichtsverfügungen und Erlaubnisentscheidungen auszugehen, die im länder einheitlichen Verfahren von den jeweils nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV ermächtigten Landesaufsichtsbehörden auf der Grundlage von verfassungswidrigen Beschlüssen des Glücksspielkollegiums getroffen worden sind. Festzuhalten ist aber, dass die Zuständigkeitsregeln nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV für das länder einheitliche Verfahren im Verwaltungsaußenverhältnis gegenüber den (potentiellen) Erlaubnisnehmern wirksam und verbindlich sind.

Damit erweist sich die (ausschließliche) Zuständigkeit der jeweils eingesetzten Landesbehörde im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV als zwingend. Davon abweichende Zuständigkeiten sind – gleich in welcher besonderen Konstellation – ausgeschlossen. Die im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV begründete ausschließliche Zuständigkeit der jeweils eingesetzten Landesbehörde hat das VG Saarlouis in seiner Entscheidung vom 17.6.2015¹² in einem Fall herausgearbeitet, in dem es um die Erteilung einer Erlaubnis zur auf das Gebiet des Saarlandes beschränkten Veranstaltung von Sportwetten ging:

„Für die Erteilung dieser Konzession ist nach § 9a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GlüStV das Land Hessen zuständig. Diese Zuständigkeit umfasst auch Erlaubnisse, die nach dem Willen des Veranstalters nur auf ein Bundesland beschränkt sein sollen, denn nach § 9a Abs. 2 Satz 1 und § 4a Abs. 2 Satz 1 GlüStV wird die Konzession länder einheitlich vom Land Hessen für alle Länder erteilt. Eine andere Erlaubnis für die von der Klägerin veranstalteten Sportwetten („für deren Erteilung das betroffene Land zuständig sein könnte,) ist im GlüStV nicht vorgesehen.“

Zwar betrifft die vorliegend zu beantwortende Frage, ob das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz für die anderen Bundesländer zuständig bliebe, wenn es nach § 5b LGlüG Rh.-Pf. eine Erlaubniserteilung in Rheinland-Pfalz versagen sollte, gewissermaßen eine umgekehrte Konstellation. Doch auch hier gilt die durch das VG Saarlouis be-

stätigte ausschließliche Zuständigkeit der im länder einheitlichen Verfahren nach § 9a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 GlüStV eingesetzten Landesbehörde, nämlich des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz, da eine – gleich für welche besondere Konstellation – hiervon abweichende Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV im Staatsvertrag nicht vorgesehen und damit ausgeschlossen ist. Verwaltungsrechtliche Zuständigkeitsregeln sind formell zwingend und im Gegensatz zu materiellen Eingriffsbefugnisnormen (Ermächtigungsgrundlagen)¹³ keiner teleologischen Auslegung, insbesondere weder einer teleologischen Reduktion auf der Tatbestandsseite noch einer Ermessensausübung auf der Rechtsfolgenseite, zugänglich.

Mithin bliebe das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV für die anderen Bundesländer auch dann zuständig, wenn es zu dem Ergebnis kommen sollte, dass § 5b LGlüG Rh.-Pf. der Erteilung einer Erlaubnis in Rheinland-Pfalz entgegenstehe.

2. Zum beschränkten Regelungsumfang einer Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV (unbeschadet etwaiger Erfordernisse einer Geräteerlaubnis in anderen Ländern)

Entscheidet das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz über die Erlaubniserteilung nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV mit Wirkung für die anderen Bundesländer, so kann es seiner Entscheidung freilich nicht § 5b LGlüG Rh.-Pf., also nicht „reines“ rheinland-pfälzisches Landesrecht, zugrunde legen. Denn § 9a Abs. 3 S. 1 GlüStV ermächtigt im länder einheitlichen Verfahren die zuständige Landesbehörde nur im Rahmen der Ausübung der Glücksspielaufsicht mit Wirkung für alle Länder,

„die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall [zu] erlassen und nach ihrem jeweiligen Landesrecht [zu]

7 Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Länderkooperationen vgl. Kirchhof: Das Glücksspielkollegium verletzt das Grundgesetz, ZfWG 2015, S. 301 (302 ff.).

8 Vgl. die Erläuterungen zu § 9a des am 1.7.2012 in Kraft getretenen Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages, S. 33 f.

9 Kirchhof: Das Glücksspielkollegium verletzt das Grundgesetz, ZfWG 2015, S. 301 (302 ff.).

10 Der VGH Hessen, Beschl. v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, ZfWG 2015, S. 478, hat die Einbindung des Glücksspielkollegiums in die Entscheidungsfindungsprozesse nach dem GlüStV als verfassungswidrig verworfen. Der VGH Kassel beanstandet, dass das Glücksspielkollegium intern die Entscheidung trifft, welche Bewerber eine Konzession erhalten sollen, und die Beschlüsse des Glücksspielkollegiums für das Hessische Innenministerium nach § 9a Abs. 8 S. 4 GlüStV bindend sind. Die Übertragung verbindlicher Entscheidungsgewalt bei der Vergabe der Konzessionen, also im grundrechtssensiblen Bereich (Art. 12 GG), auf das Glücksspielkollegium widerspreche dem Grundsatz klarer Verwaltungszuständigkeitsaufteilung zwischen dem Bund und den Ländern nach dem Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Das hoheitliche Handeln des Glücksspielkollegiums, das weder dem Bund noch einem der Länder zurechenbar sei, verstoße gegen das Bundesstaatsprinzip, wonach es neben der Bundes- und der Landesebene keine dritte Ebene staatlicher Gewalt geben dürfe. Zudem verletze die Ausübung von Hoheitsgewalt durch das Glücksspielkollegium das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG). Dem Glücksspielkollegium, das als Gesamtheit weder der Aufsicht des Bundes noch der eines Landes unterliege, fehle eine ausreichende demokratische Legitimation.

11 VGH Hessen, Beschl. v. 16.10.2015 – 8 B 1028/15, ZfWG 2015, S. 478.

12 VG Saarlouis, Beschl. v. 17.6.2015 – 6 K 676/13, ZfWG 2016, S. 170.

13 Vgl. die prägnante Herausarbeitung der Unterscheidung von Zuständigkeitsregeln und Eingriffsbefugnisnormen im GlüStV durch das OVG Münster, Beschl. v. 22.8.2014 – 4 B 717/14, ZfWG 2014, S. 404.

vollstrecken sowie dazu Amtshandlungen in anderen Ländern vor[zun]ehmen“.

§ 9a Abs. 3 S. 1 GlüStV erlaubt der zuständigen Landesbehörde nur, im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung ihr jeweiliges Landesrecht, also das eigene Landes-Verwaltungsvollstreckungsrecht, anzuwenden und dementsprechende Vollstreckungshandlungen in anderen Ländern vorzunehmen. Dagegen erlaubt § 9a Abs. 3 GlüStV der zuständigen Landesbehörde im länder einheitlichen Verfahren nicht, einer Erlaubnisentscheidung nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV mit Wirkung für die anderen Bundesländer ihr eigenes materielles Landesrecht, wie den rheinland-pfälzischen § 5b LGlüG Rh.-Pf., zugrunde zu legen.

Andernfalls hätte § 9a Abs. 3 GlüStV eine Ermächtigung der im länder einheitlichen Verfahren zuständigen Landesbehörde aufnehmen müssen, auch im Rahmen von Erlaubnisentscheidungen mit Wirkung für alle Länder durchgängig das eigene Landesrecht anzuwenden. Da aber eine solche Ermächtigung in § 9a Abs. 3 GlüStV fehlt, muss das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz bei einer Erlaubniserteilung nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV mit Wirkung für die anderen Bundesländer das dort jeweils – vorliegend für Glücksspielautomaten – geltende Landesrecht respektieren und zwar sowohl in Bezug auf den materiellen Gerätebegriff, als auch in Bezug auf ein gesondertes Erlaubnisverfahren für Glücksspielautomaten in anderen Bundesländern. Insbesondere darf das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz im Rahmen seines Erlaubniserteilungsverfahrens nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV nicht mit Wirkung für andere Bundesländer über das dort für Glücksspielautomaten geltende Landesrecht entscheiden.

Der beschränkte Regelungsumfang einer Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 Satz 1 GlüStV im länder einheitlichen Verfahren wird auch durch § 12 Abs. 3 S. 2 GlüStV bestätigt, der außerhalb des streng definierten länder einheitlichen Verfahrens eine Regelungsermächtigung verlangt:

„Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan nur in einigen Ländern veranstaltet werden, so kann das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, die Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die dazu ermächtigt haben.“

Dabei kann auch nicht im Wege der Amtshilfe vorgegangen werden, da „die Hilfeleistung in Handlungen besteht, die der ersuchten Behörde [des anderen Bundeslandes] als eigene Aufgabe obliegen“.¹⁴

Sollte in anderen Bundesländern aufgrund der Einbindung von Pfandautomaten bei der Veranstaltung einer gemeinnützigen Recycling-Lotterie – entgegen der unter II. dargelegten Auslegung des § 5b LGlüG Rh.-Pf. – doch eine gesonderte Erlaubnis für Glücksspielautomaten erforderlich sein, so dürfte das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz bei einer Erlaubniserteilung nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV nicht etwa das Erfordernis einer Geräteerlaubnis in anderen Bundesländern prüfen oder die vermeintlich erforderliche Geräteerlaubniserteilung durch die Behörde eines anderen Landes als aufschiebende Bedingung¹⁵ in den Nebenbestimmungen der Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV aufstellen, zumal deren Fehlen nicht unter den Versagungsgründen nach § 13 GlüStV für die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV aufgeführt ist.

Vielmehr ergeht die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV im länder einheitlichen Verfahren aufgrund ihres beschränkten Regelungsumfangs unbeschadet etwaiger spezifischer Erfordernisse einer Geräteerlaubnis in anderen Ländern. Mit anderen Worten: Der Regelungsgegenstand einer durch das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz erteilten Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV beinhaltet keine Zulassung der Geräteeinbindung von Pfandautomaten in anderen Bundesländern. Sollte also in einem anderen Bundesland aufgrund der Einbindung von Pfandautomaten bei der Veranstaltung einer gemeinnützigen Recycling-Lotterie doch eine gesonderte Erlaubnis für Glücksspielautomaten erforderlich sein, so ist diese von dem Veranstalter dort gesondert einzuholen bevor in diesem anderen Bundesland Pfandautomaten für die Recycling-Lotterie eingesetzt werden. In allen anderen Ländern, in denen keine Geräteerlaubnis erforderlich ist, kann die Recycling-Lotterie gestartet werden nachdem die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV durch das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz im länder einheitlichen Verfahren erteilt worden ist.

3. Zwischenergebnis

Das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz bliebe für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV für die anderen Bundesländer auch dann zuständig, wenn es zu dem Ergebnis kommen sollte, dass § 5b LGlüG Rh.-Pf. – entgegen der unter II. dargelegten Auslegung – der Erteilung einer Erlaubnis in Rheinland-Pfalz entgegenstünde.

Die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV ergeht im länder einheitlichen Verfahren aufgrund ihres beschränkten Regelungsumfangs unbeschadet etwaiger spezifischer Erfordernisse einer Geräteerlaubnis in anderen Ländern. Mit anderen Worten: Der Regelungsgegenstand einer durch das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz erteilten Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV beinhaltet keine Zulassung der Geräteeinbindung von Pfandautomaten in anderen Bundesländern.

IV. Gesamtergebnis

§ 5b LGlüG Rh.-Pf. steht der Zulassung einer gemeinnützigen Recycling-Lotterie unter Einbindung von Pfandautomaten nicht entgegen.

Sollte in einem anderen Bundesland aufgrund der Einbindung von Pfandautomaten bei der Veranstaltung einer gemeinnützigen Recycling-Lotterie doch eine gesonderte Erlaubnis für Glücksspielautomaten erforderlich sein, so ist diese von dem Veranstalter dort gesondert einzuholen bevor in diesem anderen Bundesland Pfandautomaten für die Recycling-Lotterie eingesetzt werden. In allen anderen Ländern, in denen keine Geräteerlaubnis erforderlich ist, kann die Recycling-Lotterie gestartet werden nachdem die Erlaubnis nach § 12 Abs. 3 S. 1 GlüStV durch das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz im länder einheitlichen Verfahren erteilt worden ist.

¹⁴ § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG des Bundes, den § 1 Abs. 1 LVwVfG in Rheinland-Pfalz für anwendbar erklärt.

¹⁵ § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG des Bundes, den § 1 Abs. 1 LVwVfG in Rheinland-Pfalz für anwendbar erklärt.

Summary

Recyclinglotteries are intended to offer customers the opportunity to participate in a lottery game, whilst returning their empty bottles and cans at recycling lottery terminals. In Norway, providers have developed a well established in-store-recycling programme, which manages to collect significant moneys donated to humanitarian aid organisations like the Red Cross. In Germany, recycling lotteries are still in an early start-up stage while facing regulatory headwinds under German gambling law. Whereas the German Inter-

state Treaty on Gambling (Glücksspielstaatsvertrag) allows for a nationwide licensing of social lotteries, the particular laws of the single states (Bundesländer) provide for severe regulatory restrictions on gambling machines. The author analyzes whether recycling lottery terminals are caught by the regulatory regime on gambling machines. Furthermore, the essay sheds light on the relationship between the procedure of nationwide licensing of social lotteries under the German Interstate Treaty on Gambling and the particular laws of the Länder on gambling machines.