

**20. Jahrestagung
Fachverband Glücksspielsucht e.V.
27.-28.11.08 Hamburg**

Glücksspielsstaatsvertrag – Aktuelle Entwicklungen

**Marianne Gschwendtner
Behörde für Inneres, Hamburg**

GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAG – AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

Vor fast einem Jahr ist der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland - kurz. Glücksspielstaatsvertrag – in Kraft getreten.

Dieser Staatsvertrag sollte – soweit das in der Macht der Bundesländer liegt - eine verlässliche gesetzliche Grundlage schaffen für eine Regulierung des Glücksspiels zum Schutz Minderjähriger und insbesondere auch zum Schutz derjenigen Menschen, die den Gefahren des Glücksspiels möglicherweise aus eigener Kraft allein nicht immer widerstehen können.

Was ist nun nach einem Jahr daraus geworden? : Ziel erreicht? Ziel verfehlt? Irrendwo unterwegs? Es ist Zeit, für den Versuch einer kurzen Bilanz:

Ziel erreicht ?

Nein, ein kurzer nachmittäglicher Gang durch die Straßen zeigt, dass noch viele Sportwettbüros aktiv sind, ein abendlicher Gang durch einschlägige Clubs, dass – jedenfalls wenn kein Kontrolleur hinschaut - um Geld gepokert wird, und ein Blick ins Internet ermöglicht es auch dem technisch wenig begabten Kunden unter Einsatz seiner Kreditkarte zu pokern oder Wetten auf alles Mögliche abzuschließen.

Am Angebot der Spielhallen, die ja 2006 noch mit im Prinzip gefährlicheren Geräten aufrüsten durften, hat sich in diesem Jahr gar nichts verändert.

Ziel verfehlt?

Wohl auch nicht . Es gibt Wettbüros die geschlossen haben, die gemeinsame Sperrdatei der Spielbanken und staatlichen Lotterien funktioniert einigermaßen, das Bewusstsein für die Gefährlichkeit und Illegalität des Glücksspiels steigt, auch wenn es sich noch nicht überall herum gesprochen zu haben scheint,

- weder beim Bundesgesetzgeber , der keinerlei Anstalten macht, das ihm anvertraute, im Hinblick auf die Gefahr der Glücksspielsucht problematische Recht der Spielautomaten zu verändern,
- noch zu den Landesmedienanstalten, die für die Pokersendungen im Fernsehen Verantwortung tragen.

Und vor Allem:

Niemand hat den Staatsvertrag bisher rechtskräftig für verfassungswidrig oder europarechtswidrig erklärt. Die Ordnungsbehörden der Länder arbeiten weiterhin an seiner praktischen Durchsetzung.

Damit sind wir beim Kern des Themas für meinen Vortrag: Der aktuellen rechtlichen Entwicklung.

Diese hat mehrere Aspekte, auf die ich der Reihe nach – ich hoffe es gelingt mir in nicht allzu kompliziertem Juristenkauderwelsch – eingehen werde.

1. Ist der Staatsvertrag verfassungsgemäß oder erklärt ihn das Bundesverfassungsgericht, wie schon den alten Lotteriestaatsvertrag für verfassungswidrig, weil er in das Grundrecht der Berufsfreiheit eingreift ?
2. Wie reagieren die Verwaltungsgerichte?
 - Haben die Verbotsentscheidungen der Ordnungsbehörden, z.B. gegen die Veranstaltung von Sportwetten vor Gericht Bestand?
 - Hat die Ablehnung von Anträgen einzelner Veranstalter oder Vermittler auf die Erlaubnis neuer Glücksspiele oder Ausweitung des Vertriebs Bestand?
 - Können Auflagen z. B. zu Werbebeschränkungen durchgesetzt werden ?
3. Die Europäische Kommission hatte doch 2007, als ihr der Staatsvertrag im so genannten Notifizierungsverfahren vorgelegt wurde, angekündigt, ihn nicht akzeptieren und ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen den EU – vertrag einleiten zu wollen. Was ist daraus geworden?
4. Gibt es Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die uns klüger macht, als zuvor?
5. Was passiert außerhalb der Rechtsprechung? Schreibt schon wieder jemand an neuen Gesetzen?

Zu 1.

Die gute Nachricht vorweg:

Das Bundesverfassungsgericht, das zum alten Lotteriestaatsvertrag ja gesagt hatte: Er ist verfassungswidrig, weil er mit dem Staatsmonopol auf Glücksspiele eher fiskalische Interessen verfolgt, als das Ziel der Suchtprävention, **ist mit dem neuen Glücksspielstaatsvertrag zufrieden.**

Es gibt zwar noch keine inhaltliche Entscheidung dazu. Die kann es auch noch nicht geben. Voraussetzung dafür, dass das Bundesverfassungsgericht sich mit einer Verfassungsbeschwerde beschäftigt, ist in der Regel, dass sich jemand erfolglos durch alle Instanzen des Rechtsweges geklagt hat. Das Alles in weniger als einem Jahr : Unvorstellbar.

Ausnahmen von der Regel:

- Die Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung
- Oder dem Beschwerdeführer entsteht ein schwerer unabwendbarer Nachteil, wenn er warten muss.

Das hat ein Glücksspielanbieter behauptet und schon im Februar beim Verfassungsgericht direkt einen Antrag eingereicht, das Verfassungsgericht möge doch feststellen, dass der Glücksspielstaatsvertrag verfassungswidrig sei und ihm einstweiligen Rechtsschutz gegen seine Anwendung gewähren.

Damit hat er im Oktober Schiffbruch erlitten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Antrag gar nicht erst zur Entscheidung angenommen. Das hätte es mit einem schlichten Hinweis: „erst der Rechtsweg“ erledigen können. Hat es aber nicht, sondern stattdessen 20 Seiten lang begründet, dass es den Glücksspielstaatsvertrag für in Ordnung befindet und dass dem Beschwerdeführer deshalb auch kein schwerer unabwendbarer Nachteil entsteht, wenn er ihn beachten muss, bis er das nach Erschöpfung des Rechtsweges noch mal ganz genau erfährt.

Damit, dass es sich jetzt schon diese Begründungsarbeit gemacht hat, hat das Bundesverfassungsgericht ein deutliches Signal gesetzt. Die Gefahr, dass es sich das anders überlegt, wenn der erste durch alle Instanzen unterlegene Glücksspielanbieter mit einer dann zulässigen Verfassungsbeschwerde kommt, ist gering.

Zu 2 Wie reagieren die Verwaltungsgerichte ?

Die Mühlen der Justiz mahlen bekanntlich langsam und gründlich. Deshalb gibt es noch keine rechtskräftige Entscheidung eines Oberverwaltungsgerichts, bei der der Glücksspielstaatsvertrag angewandt worden wäre.

Auf dem Weg zu derartigen Entscheidungen reagiert die bundesweite Verwaltungsrechtssprechung – um es freundlich auszudrücken - in Übereinstimmung mit unserer föderalistischen Staatsordnung. Etwas deutlicher ausgedrückt: Sie reagiert bunt.

Es gibt es eine ganze Reihe von vorläufigen Rechtsschutzentscheidungen unterschiedlicher Verwaltungsgerichte, jeweils zu der Frage, ob eine Untersagungsverfügung schon vollstreckt, d.h. mit Zwangsgeld, Mitnahme der Geräte oder gar Schließung des Ladens durchgesetzt werden darf, ehe der ganze Instanzenzug zu Ende ist. Da wägen die Verwaltungsgerichte immer ab, wie sie die Chancen im Prozess sehen und wie groß der Schaden für den Betroffenen wäre, wenn zu Unrecht vollstreckt wird. Das Ergebnis ist eine vielfältige Rechtsprechungslandschaft, die geographisch interessierte Menschen gelegentlich in mehr oder weniger aktuellen mehrfarbigen Landkarten festhalten.

Die Oberverwaltungsgerichte sagen in den vorläufigen Verfahren bisher weit überwiegend: Wahrscheinlich ist der Staatsvertrag verfassungsgemäß und europarechtskonform. Sie halten es für wahrscheinlich, dass die Verbotsverfügungen der Ordnungsbehörden O:K. sind, und gewähren keinen Schutz gegen die Vollstreckung. Anders bisher nur das OVG Rheinland – Pfalz. Dort sind den Ordnungsbehörden für die Verfahrensdauer die Hände gebunden.

Entscheidungen zur Sache - und nicht nur zur Frage: Was passiert, bis die Richter im geordneten Verfahren mit Stellungnahmen aller Beteiligten usw. überlegt haben, wie sie wirklich entscheiden wollen – gibt es erst von wenigen Verwaltungsgerichten, und auch die sind unterschiedlich: Wenn ich nicht einzelne Entscheidungen übersehen oder mich verzählt haben sollte, lautet das Verhältnis gegenwärtig **7: 1** für den Staatsvertrag. (*Stuttgart, Karlsruhe, Koblenz, Chemnitz, München Gelsenkirchen, Berlin gegen Freiburg*) **Oberverwaltungsgerichte** haben **noch nicht** entschieden.

Direkt zum Internetspiel haben bisher nur das VG Berlin zwei und das VG Hannover eine Entscheidung getroffen. Keine davon ist rechtskräftig.

Das erste Urteil des VG Berlin aus September sagt: Der Glücksspielstaatsvertrag ist für (zwei mal wöchentlich) Lotto praktisch ungültig. In Sonderheit darf Lotto weiterhin im Internet angeboten werden und die Berliner Lottogesellschaft bleibt verpflichtet von Vermittlern bei Kunden in ganz Deutschland eingesammelte Spielaufträge anzunehmen. Natürlich wird die Berliner Ordnungsbehörde Berufung einlegen, aber das Oberverwaltungsgericht wird sich frühestens irgendwann im nächsten Jahr damit beschäftigen.

Das zweite Urteil aus Oktober sagt: Aber für Sportwetten gilt das nicht. Die dürfen, gestützt auf den Glücksspielstaatsvertrag verboten werden.

Vor drei Tagen hat das VG Hannover entschieden: Das Internetverbot und die Entscheidungshoheit der einzelnen Bundesländer des Staatsvertrages gelten auch für Lotto im Internet.

Verwaltungsgerichtsentscheidungen zum Versuch einiger Ordnungsbehörden, Werbeverbote, z.B. im Internet durchzusetzen, sind mir noch nicht bekannt.

Was es gibt, sind erste Entscheidungen von Zivilgerichten, initiiert von privaten Konkurrenten der staatlichen Lottogesellschaften, die mal vergeblich versuchen, den Verkauf von Lottoscheinen in den guten alten Annahmestellen in denen man bekanntlich im Allgemeinen auch Schokolade erwerben kann, untersagen zu lassen, mal erfolgreich gegen aggressive Jackpotwerbung vorgehen.

Zu 3. Was macht das Vertragsverletzungsverfahren ?

Ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission verläuft bekanntlich in mehreren Stufen:

Die Kommission sendet ein sogenanntes Aufforderungsschreiben an das betroffene Land. Das ist in diesem Fall die Bundesrepublik Deutschland und nicht etwa das einzelne Bundesland.

Das hat die Kommission gleich im Januar getan und insbesondere

- das Internetverbot als Verstoß gegen die Dienstleistungs- und Informationsfreiheit
- und den Umstand, dass das gewerbliche Spiel in Automatenhallen weniger streng reguliert sei als nicht zum Ziel der Suchtbekämpfung passend und die Gesamtregelung in Deutschland insofern als inkonsistent

kritisiert.

Das betroffene Land erwidert, ob es die Kritik einsieht oder nicht.

Die Bundesregierung hat Ende Mai den Glücksspielstaatsvertrag in allen Punkten als europarechtskonform verteidigt: Soweit er in die europäischen Freiheitsrechte eingreife, geschehe dies mit angemessenen Mitteln zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter.

Nächster Schritt: Die Kommission gibt gegenüber dem uneinsichtigen Land eine so genannte „begründete Stellungnahme“ ab. Eine Frist dafür gibt es nicht. Die Kommission kann so lange überlegen, wie sie will und die begründete Stellungnahme irgendwann abgeben oder auch einfach ohne jede Erklärung nichts tun.

Bisher hat sie nichts getan. Ob und wann eine begründete Stellungnahme kommt, wissen wir nicht.

Wenn sie kommt, kann die Bundesregierung noch einmal nachdenken und erwidern. Wenn die Kommission dann immer noch nicht zufrieden ist, erhebt sie Klage beim Europäischen Gerichtshof, der hört dann alle anderen interessierten europäischen Länder an und entscheidet ob und wenn wie schnell Deutschland sein Recht ändern muss.

Kurz: Das Verfahren ist offen. Niemand weiß, ob und wenn wie es jemals weitergeht. Die Wahrscheinlichkeit, dass es bis zu einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs voran getrieben wird, ehe der Staatsvertrag nach vier Jahren sowieso ausläuft, sinkt von Monat zu Monat.

4. Andere Verfahren vor dem **Europäischen Gerichtshof**:

Da gibt es zwei Chancen, klüger zu werden.

Die **erste Chance** besteht darin, dass ein nationales Gericht meint, für seine Entscheidung sei eine Auslegung des Europarechts wichtig, sich nicht traut, allein zu entscheiden und deshalb den EuGH mit einem so genannten **Vorlageersuchen** fragt.

Die **zweite Chance** besteht darin, dass Gerichte aus **anderen Mitgliedstaaten** Ähnliches fragen und die Antworten nicht zu speziell ausfallen.

Es gibt solche Fragen deutscher Verwaltungsgerichte:

Eine Frage des Verwaltungsgerichts Köln, ob das europäische Recht so etwas wie die Übergangsfrist, in der verfassungswidriges Recht noch angewendet werden kann, kennt, ist inzwischen von eher historischem Interesse.

Die Verwaltungsgerichte Stuttgart und Gießen haben gefragt,

- ob das ganze Recht eines Mitgliedstaates konsistent sein müsse, d.h. ob die Regeln für Automaten Spiel und Lotto zur jeweiligen Suchtgefahr passen müssen
- ob Genehmigungen aus anderen Mitgliedstaaten automatisch in Deutschland gelten.

Das Verwaltungsgericht Schleswig hat die Fragen ergänzt,

was von so genannten "Offshore-Lizenzen" zu halten ist (Beispiel Malta: du darfst deine Wetten in ganz Europa anbieten, nur nicht in Malta),

- ob die Erteilung einer Erlaubnis in das Ermessen der Behörde gestellt sein und ihr damit eine Wertung überlassen sein darf
- ob es eine Übergangsregelung, wie für das Internetspiel, geben darf die nur wenigen Veranstaltern nützt.

Bevor der Europäische Gerichtshof entscheidet, gibt er der Kommission, dem so genannten Generalanwalt und den interessierten Mitgliedstaaten Gelegenheit, ihre Meinung dazu zu äußern.

Die Kommission hat, insbesondere anlässlich der Vorlagefragen des Verwaltungsgerichts Schleswig, den Glücksspielstaatsvertrag massiv als europarechtswidrig kritisiert. Wann und Was der EuGH entscheiden wird: Man weiß es nicht.

Zurzeit hoffen alle Beteiligten auf die 2. Chance, nämlich darauf, dass mit einer Entscheidung in einem portugiesischen Verfahren zu Internetwetten Klarheit geschaffen wird. Das Portugiesische Recht ähnelt hier dem deutschen Staatsvertrag. Und der Generalanwalt, auf den der EuGH meistens hört, hat es intensiv verteidigt.

Dumm nur, dass Portugal sein Recht eventuell nicht ordnungsgemäß im vorher beschriebenen Notifizierungsverfahren vorgelegt hat und der EuGH vielleicht schon deshalb sagt: War wohl nichts. Das wäre ärgerlich für Portugal, würde aber ansonsten nicht zur Klarheit beitragen.

Kurz: Auf hoher See und vor Gericht ist Alles möglich.

Zum Abschluss: Was passiert außerhalb der Rechtsprechung?

Die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder evaluieren gemeinsam, wie die Regelungen des Staatsvertrages praktisch wirken: Ergebnisse voraussichtlich in zwei Jahren.

Im Auftrag der Staatskanzleien wird vom Schweizer Institut für Rechtsvergleichung, das schon mal ein dickes Gutachten für die Europäische Kommission geschrieben hat, eine neue umfassende, rechtsvergleichende Studie erstellt.

Bisher hat sich kein Bundesland getraut, die Ankündigung der Ministerpräsidenten aus Ende 2006 , wenn der Bund nicht von sich aus das Recht der Spielautomaten restriktiv regelt, werde es eine entsprechende Bundesratsinitiative geben, wahr zu machen und einen Antrag im Bundesrat zu stellen.

Die Fraktion Bündnis 90/die Grünen hat am 12. November einen Antrag in den Bundestag eingebracht, genau das zu tun (Laufzeiten des Spiels verlängern, Verlustmöglichkeiten niedriger begrenzen usw.).

Der so genannte IMCO –Ausschuss des Europäischen Parlaments (Committee on the International Market and Consumer Protection) bemüht sich mit der Beratung ei-

nes ausführlichen Berichtes um die Sicherung eines eher liberalen Glücksspielmarktes.

Der europäische Rat beschäftigt seine Arbeitsgruppe Niederlassungsrecht und Dienstleistungen mit der Aufarbeitung des Themas, wie das Glücksspielrecht in den Mitgliedstaaten geregelt ist, wie es praktiziert wird und ob man nicht gegenseitig voneinander lernen könne.

An der Entwicklung eines einheitlichen europäischen Rechts will zurzeit niemand arbeiten.

Fazit:

Glücks Spiel sucht immer noch verlässliche, durchsetzungsfähige gesetzliche Regelung.

Die Suche bleibt spannend.

Für die Aktivitäten der Ordnungsbehörden gilt , solange die Amtssprache deutsch ist und es deshalb nicht heißen kann „experience on the job“ oder so ähnlich „Wir lernen im Vorwärtsgehen“.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.