

Zweites EU- Vertragsverletzungsverfahren

Neues Glücksspielrecht auf dem EU-Prüfstand

Die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland durch die Europäische Kommission wegen des Glücksspielstaatsvertrages hat sofort nach ihrem Bekanntwerden breitetes Medienecho gefunden. Einige Bemerkungen erscheinen schon nach erster Auswertung des entsprechenden Aufforderungsschreibens vom 31.01.2008 am Platze:

1. Zunächst fällt auf, dass die Kommission das bereits eingeleitete Verfahren 2003/4350 zur bisherigen Rechtslage nicht eingestellt hat. Vielmehr tritt das neue Vertragsverletzungs-Nr. 2007/4866 zu diesem hinzu. Es richtet sich dabei speziell gegen drei Normkomplexe:



- den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland
 - das Zustimmungs- und Umsetzungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum GlüStV
 - die bundesgesetzlichen Strafbestimmungen in §§ 284, 285 und 287 StGB.
2. Vor allem dass die Kommission die bundesgesetzlichen Strafbestimmungen erneut ausdrücklich mit einbezogen

hat, ist bedeutsam, ruft es doch die Verantwortung des Bundes in Erinnerung. Bisläng hatte dieser den Ländern im Sportwett- und Lotteriebereich in den letzten beiden Jahren vollständig das Feld überlassen. Auf Dauer wird dies mit Blick auf die Bedeutung der (Renn-)Wettgesetzgebung des Bundes, die Schnittflächen zum Gewerberecht und – nicht zuletzt – die Bedeutung des § 284 StGB als Vortat der Geldwäsche nicht gelingen.

3. Die Zustimmungsgesetze anderer Bundesländer, die überwiegend erst kurz vor Jahresende beschlossen und teilweise erst nach dem Jahreswechsel verkündigt worden sind, konnten von der Kommission nicht mehr rechtzeitig berücksichtigt werden. Dass einzelne nachträglich einbezogen werden, ist rechtlich möglich und nicht unwahrscheinlich.



4. *Inhaltlich* beanstandet die Kommission die neuen gesetzlichen Regelungen in einer Vielzahl von Punkten als mit dem EG-Vertrag unvereinbar, die in wesentlichen Hinsichten über ihre Hinweise im Notifizierungsverfahren noch hinausgehen. Folgende Gegenstände sind hervorzuheben.

- Das generelle Verbot von Glücksspielen, v.a. Lotterien, Sportwetten und Spielcasinos, im Internet, verstößt nach Auffassung der Kommission gegen Art. 49 EG-Vertrag. Damit ist gegenüber dem Vertragsverletzungsverfahren 2003/4350 eine deutliche Ausweitung verbunden, weil neben

Sportwetten nunmehr auch *Lotterien* und *Casino-Spiele* erfasst sind.

- Die in § 9 Abs. 1 Ziff. 4 GlüStV vorgesehene Ermächtigung der Glücksspielaufsicht, *Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten* die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel zu untersagen, ist nach Auffassung der Kommission mit Art. 56 EG-Vertrag unvereinbar.
- Die im GlüStV vorgesehenen *Beschränkungen für Online- und TV-Werbung* verstoßen gegen Art. 49 EG-Vertrag.
- Aufgrund des *Fehlens offener Ausschreibungsverfahren* für die ab dem 01.01.2008 zu erteilenden Erlaubnisse an Vermittler verstößt die Erlaubnispflicht gegen Art. 43 und 49 EG-Vertrag. Diese Beanstandung bezieht sich nicht nur auf die gewerblichen Spielvermittler, sondern auch auf die ca. 27.000 Annahmestellen des DLTB. Jede einzelne Erlaubnis für diese Annahmestellen muss, wie die Kommission ausführlich begründet, ausgeschrieben werden. Die im GlüStV vorgesehene „Begrenzung der Zahl der Annahmestellen“ verstößt damit ebenfalls gegen den EG-Vertrag.
- Davon zu unterscheiden ist ein weiterer Verstoß gegen Art. 43 EG-Vertrag, den die Kommission in der ausschreibungsfreien Vergabe der Veranstaltungs-Konzession für die private Lotto Rheinland-Pfalz GmbH sieht. Über diesen Vertragsverstoß hinaus beanstandet die Kommission die von allen Ländern ausgesprochene „Befreiung“ des Landes Rheinland-Pfalz von dem Staatsvorbehalt für die Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien auch unter dem Gesichtspunkt des Kohärenzgebots.
- Einen Verstoß gegen Art. 49 EG-Vertrag sieht die Kommission in den bundesgesetzlichen Regelungen

der §§ 284, 285 und 287 StGB und in den landesgesetzlichen Bußgeldtatbeständen, nach denen Verstöße gegen den GlüStV mit Geldbußen von bis zu 500.000 € geahndet werden können.

5. Die *Begründung* ist umfassend angelegt und setzt sich mit der aktuellen tatsächlichen und rechtlichen Gestaltung des deutschen Glücksspielrechts auseinander. Auch sie dürfte über die Befürchtungen der Länder hinausgehen:

- Die Kommission beanstandet, dass die Bundesrepublik Deutschland keine statistischen oder vergleichbar gesicherten Nachweise erbracht hat, die Rückschlüsse auf die Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen zulassen. Der Spieler- und Jugendschutz könne nach den von der Bundesregierung selbst vorgelegten Untersuchungen ebenso gut durch Kontrollmaßnahmen des Internet-Spiels durch Unternehmen erreicht werden, die in anderen EG-Mitgliedstaaten über staatliche Erlaubnisse verfügen und behördlicher Überwachung unterliegen.
- Die Kommission geht von der Notwendigkeit einer Kohärenz der Glückspolitik insgesamt aus. Sie verlangt eine umfassende Bewertung der Kohärenz der Maßnahmen, die Spielformen mit vergleichbaren und höheren Gefahrpotential einschließen muss und stellt diese für das Internet-Verbot schon deshalb in Abrede, weil ihr die Zulässigkeit von Online-Pferderennwetten, die von Privatunternehmen unter staatlicher Aufsicht aufgestellten Spielautomaten, die staatlichen Genehmigungen für Online-Casinos in Hessen und Niedersachsen und die expansive Politik im Bereich der stationären Spielcasinos entgegensteht.
- Die Kommission hält die Beschränkungen für unverhältnismäßig und macht dies namentlich an den

vorgesehenen Vertriebsbeschränkungen für gewerbliche Spielvermittler fest, die staatliche Lotterienprodukte vertreiben, weil es ein signifikantes Spielsuchtproblem im Bereich der Lotterien nicht gibt. Außerdem leitet sie diese Unverhältnismäßigkeit aus dem Fehlen jeglicher Begründung für ein höheres Gefahrenpotential des Online-Vertriebs gegenüber dem Verkauf von Lottoscheinen in Annahmestellen wie Tabak- und Zeitschriftenläden her.

- Die Kommission sieht das generelle Internet-Verbot nicht als gerechtfertigt an, weil weniger einschneidende Maßnahmen zur Verfügung stehen, um den Spielerschutz zu gewährleisten. Zutreffend verweist die Kommission dafür auf die in § 25 Abs. 6 GlüStV für den Internet-Vertrieb vorgesehenen Maßnahmen wie Identifizierung/Authentifizierung und Einsatzbeschränkungen auf 1.000 € pro Monat. Ein effektiver Spielerschutz auf dem von den Ländern vorgesehenen Schutzniveau lasse sich danach auch beim Internet-Vertrieb sicherstellen.
- Die Kommission wendet sich weiter, wie besonders hervorzuheben ist, auch umfassend gegen die Begrenzung der Verkaufsstellen und Beschränkungen der Vertriebswege. Als nicht gerechtfertigt sieht sie zunächst die vorgesehene Verbotspraxis an, Lottoscheine in Supermärkten zu vertreiben. Ebenso wenig sieht sie die Begrenzung der Annahmestellen für Sportwetten als EG-rechtskonform an. Zum einen sieht sie darin keine echte Politik einer Angebotsbegrenzung, weil es nicht zu einer Reduzierung der großen Zahl von ca. 27.000 Annahmestellen kommt. Zum anderen müssten die Konzessionen für die Annahmestellen in einem vergabeähnlichen Verfahren ausgeschrieben werden. Die Kommission zieht daraus die Konsequenz, dass schon die Erlaubnispflicht für die Vermittler von

Sportwetten und Lotterien EG-rechtswidrig ist. Entgegen dem ersten Eindruck betrifft das Vertragsverletzungsverfahren also nicht nur das Internet-Verbot, sondern auch den terrestrischen Vertrieb.

- Schließlich stellen auch die bundesrechtlichen Strafvorschriften in §§ 284, 285 und 287 StGB und die landesrechtlichen Bußgeldtatbestände selbständige Verstöße gegen EG-Recht dar. Wie die Kommission am Beispiel des von ihr in den Vordergrund gestellten Internet-Verbots aufzeigt, folgt aus der bisherigen Rechtsprechung des EuGH unmissverständlich, dass Strafvorschriften wie die vorstehend genannten den betroffenen Unternehmen nicht entgegengehalten werden können, wenn das nationale Recht es ihnen zugleich verwehrt, in nicht-diskriminierenden gesetzlichen Verfahren Erlaubnisse für die Tätigkeiten zu erlangen, die ihnen aufgrund der EG-Grundfreiheiten offen stehen. Die Kommission zieht daraus völlig zutreffend den Schluss, dass die beanstandeten Sanktionsvorschriften als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar und deshalb als nicht anwendbar zu betrachten sind.

Dr. Ronald Reichert und Dr. Michael Winkelmüller