

Gesetzgebungsbilanz – 100 Tage Glücksspielstaatsvertrag: Finanzieller und rechtlicher Segen oder Waterloo für Bundesländer und Destiniäre?

Ein Bericht der Rechtsanwälte Claus Hambach und Dr. Wulf Hambach

Nun sind rund 100 Tage ins Land gestrichen. Wie bei neu gebildeten Regierungen reicht dieses Zeitfenster aus, eine erste Bilanz über den Erfolg bzw. Misserfolg eines Regierungskurses bzw. – wie hier – den Erfolg eines Gesetzes zu ziehen. Denn die „Legislaturperiode“ des Glücksspielstaatsvertrages beträgt erstaunlicherweise ebenfalls 4 Jahre und wie eine Regierung kann ein Gesetz auch schon vorher zu Fall gebracht werden. Über den Regierungskurs Merkel sagte Thomas Kreuzmann, ARD- Hauptstadtstudio damals: „Wenn, sagen wir mal, „Golden TV-Productions“ 2016 sein großes TV-Movie „Angie – Schicksalsjahre einer Kanzlerin“ produziert, dann steht der Tenor für 2005/2006 schon fest: Erst Schmerz nach der fast verlorenen Wahl. Dann der Umschwung zu harmonischen Bildern – schwarz-rote Annäherung und Angela Merkel als Phoenix aus der Asche. Aus Aschenputtel wird die beliebteste bundesdeutsche Regierungschefin aller Zeiten.“

Nun zur Frage, wie sich 100 Tage Glücksspielstaatsvertrag „anfühlen“.

Immerhin wurde das Gesetz als „gerichtsfeste Lösung“ und damit als rechtlicher Segen angekündigt. Rückblende: Noch am 15.03.2007 erklärte der Chef-Anwalt des Deutschen Lotto- und

Toto-Blocks Dr. Manfred Hecker, bei einer Anhörung im Nordrhein- Westfälischen Landtag (Zitat aus dem offiziellen Protokoll der Anhörung im Landtag zum Thema Glücksspiel):

„Wenden wir uns zunächst einmal einem gesetzlich sauber begründeten Monopol zu. Ein solches Monopol ist im Gegensatz zur heutigen Situation gerichtsfest. Das heißt, es wird möglich sein, illegale Anbieter verwaltungsrechtlich, zivilrechtlich, aber auch strafrechtlich konsequent daran zu hindern, ihr illegales Angebot auf dem deutschen Markt zu vertreiben, zu veranstalten oder zu vermitteln.“

Wenden wir uns zunächst den **finanziellen Folgen** für die Länder zu:

Wie offenbar auch die Entscheidungsträger der übrigen Bundesländer war der ehemalige Finanz- und Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Ralf Stegner, der Ansicht, dass die Aufrechterhaltung des Staatsmonopols für Sportwetten und Lotto für gemeinnützige Zwecke unerlässlich sei. Stegner äußerte sich in der abschließenden Beratung des Landtages über den Glücksspielstaatsvertrag am 13. Dezember 2007 in Kiel noch wörtlich wie folgt:

„...Gleichzeitig sind mit dem Erhalt des staatlichen Monopols die Landeseinnahmen aus Lotterien und Sportwetten, die für gemeinnützige Zwecke wie den Sport, die Kultur und den Sozialbereich verwendet werden, weiterhin gesichert...“

Ebenso konnte **Schleswig-Holsteins Ministerpräsident Peter Harry Carstensen** sein „Einlenken“ – entgegen seiner persönlichen Meinung – in Bezug auf den Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag lediglich mit finanziellen Interessen begründen:

„Es gibt zurzeit keine rechtssicheren Alternativen, um die Zweckerträge aus dem Glücksspiel zu sichern.“

vgl.

<http://www.ftd.de/politik/deutschland/224566.html?mode=print>

Keine vier Monate später titelten die Kieler Nachrichten einen Zeitungsbericht zum Glücksspielstaatsvertrag zutreffend mit „Glücksspiel: Das Land als Verlierer?“ Denn bereits jetzt ist ein massiver Einbruch der Spielumsätze der staatlichen Anbieter im 1. Quartal 2008 zu verzeichnen. In den Regierungsfractionen stieß die Nachricht auf ein geteiltes Echo. „Nun tritt das ein, was wir befürchtet haben“, erklärte der CDU-Abgeordnete Hans-Jörn Arp, der vehement gegen den Staatsvertrag gekämpft hatte. Für den FDP-Fraktionsvorsitzenden des Landes, Wolfgang Kubicki, ist es eine „finanzielle Katastrophe“.

Zu den Zahlen:

Die Bruttoerträge der Spielbanken gingen um 10 Prozent zurück, die Umsätze bei Oddset brachen um bis zu 50 Prozent ein. Bei KENO waren es 30 Prozent, Lotto am Mittwoch und Samstag verbuchten jeweils rund 11 Prozent Umsatzeinbruch. „Insgesamt brachen damit seit Januar insgesamt 8 Mio. Euro der Umsätze weg“, stellte Kubicki nach Durchsicht der Kleinen Anfrage im Landtag (Drucksache 16/2007) Ende April 2008 fest. Die Umsatzentwicklung von Oddset innerhalb der ersten 15 Wochen stellt sich wie folgt dar:

KW	Oddset-Kombiwette		Abweichung	
	2007	2008	absolut	%
1	86.945,00	55.247,50	-31.697,50	-36,46
2	127.207,50	82.723,50	-44.484,00	-34,97
3	132.215,50	88.046,50	-44.169,00	-33,41
4	166.292,50	88.482,00	-77.810,50	-46,79
5	267.810,00	141.576,50	-126.233,50	-47,14
6	185.360,50	121.668,50	-63.692,00	-34,36
7	238.166,50	144.021,00	-94.145,50	-39,53
8	256.841,50	154.884,00	-101.957,50	-39,70
9	250.827,50	135.754,00	-115.073,50	-45,88
10	272.658,50	165.396,50	-107.262,00	-39,34
11	250.913,50	151.421,00	-99.492,50	-39,65
12	154.376,00	117.494,00	-36.882,00	-23,89
13	240.352,00	126.318,00	-114.034,00	-47,44
14	220.104,50	140.260,50	-79.844,00	-36,28
15	245.049,50	142.677,00	-102.372,50	-41,78
	3.095.120,50	1.855.970,50	-1.239.150,00	-40,04

KW	Oddset-Topwette		Abweichung	
	2007	2008	absolut	%
1	5.837,50	2.212,50	-3.625,00	-62,10
2	6.205,00	2.802,50	-3.402,50	-54,83
3	4.915,00	2.942,50	-1.972,50	-40,13
4	8.860,00	3.990,00	-4.870,00	-54,97
5	12.742,50	5.745,00	-6.997,50	-54,91
6	12.392,50	6.425,00	-5.967,50	-48,15
7	7.287,50	9.380,00	2.092,50	28,71
8	15.567,50	9.547,50	-6.020,00	-38,67
9	13.165,00	6.392,50	-6.772,50	-51,44
10	18.902,50	5.957,50	-12.945,00	-68,48
11	13.360,00	8.960,00	-4.400,00	-32,93
12	7.780,00	6.577,50	-1.202,50	-15,46
13	16.560,00	7.095,00	-9.465,00	-57,16
14	16.917,50	6.947,50	-9.970,00	-58,93
15	23.840,00	7.212,50	-16.627,50	-69,75
	184.332,50	92.187,50	-92.145,00	-49,99

(Quelle: BT-Drucksache 16/2007)

Kritik musste auch das Bayerische Staatsministerium vom Obersten Bayerischen Rechnungshof einstecken. Dabei hält dieser in seinem Jahresbericht 2007 insbesondere eine Überprüfung der Vertriebsorganisation und der Kostenstrukturen im Internetvertrieb für überfällig. Denn die Staatliche Lotterieverwaltung baute den Vertrieb über das Internet in der Folgezeit kontinuierlich aus und verbesserte ihn. So wurde speziell für das Spielangebot im Internet zusätzliches Personal eingestellt und für Soft- und Hardware mehrere Millionen Euro investiert. In den Jahren 2001 bis 2006 entwickelte sich dieser Vertriebsweg sehr erfolgreich, wie nachfolgende Zahlenübersicht zeigt:

Entwicklung Internetgeschäft Zahlenübersicht 4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Umsätze in Tsd €	3 670	11 490	19 030	33 490	44 760	45 450
Anteil am Gesamtumsatz	0,3 %	1,0 %	1,7 %	2,8 %	3,9 %	4,1 %
Registrierte Spielteilnehmer	e. A.	80 000	100 000	145 000	162 000	245 000

(Quelle: BT-Drucksache 16/2007)

Da bis vor kurzem das Internetangebot in Bayern und den meisten übrigen Bundesländern im Jahre 2007 gesperrt wurde, rechnete die Lotterieverwaltung für das vergangene Jahr mit Umsatzeinbußen von ca. 50 Mio Euro. Dem Freistaat würden nach Schätzung des Rechnungshofes allein dadurch Mindereinnahmen (Reinertrag und Lotteriesteuer) von 20 Mio Euro entstehen. Seit wenigen Tagen bietet Lotto Bayern seine Angebote wieder übers Internet an. Eine Begründung mit angeblicher Suchtbekämpfung dürfte in diesem Zusammenhang

wenig glaubwürdig sein.

Vor allem massive Werbe- und Vertriebsbeschränkungen sind die Ursachen für die Einbrüche, die das unabhängige ifo-institut bereits Ende 2006 in einer umfassenden Glücksspiel-Studie vorhergesagt hatte. Die selbst angelegten Fußfesseln werden im Falle einer sturen Aufrechthaltung des Monopols ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände aller Voraussicht nach zu weiteren Umsatzeinbußen der staatlichen Anbietern führen und zu einer Ausweitung des Schwarzmarktes (siehe: TIME Law Bericht von Prof. Dr. Dr. Schneider)

Rechtliche Folgen für Länder

„Auf die vom Wissenschaftlichen Dienst des Landtages und von anderen geltend gemachten europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Glücksspielstaatsvertrag möchte ich an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingehen...“. Dies entgegnete der Schleswig-Holsteinische Innenminister in der abschließenden Beratung des Landtages über den Glücksspielstaatsvertrag Ende 2007 den rechtlichen Bedenken. Durch ein Gutachten von Prof. Dr. Johannes Caspar vom 11. Oktober 2007 hatte der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags noch kurz vor dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages auf erhebliche rechtliche Bedenken bei einer Umsetzung hingewiesen, was bei vernünftiger Würdigung nur eine Ablehnung des neuen Gesetzes hätte bedeuten dürfen. Die juristischen Schwächen wurden bereits von zahlreichen deutschen Verwaltungsgerichten ebenfalls erkannt.

So ist die Verfassungs- und Gemeinschaftsrechtswidrigkeit des Glücksspielstaatsvertrages nicht nur durch die Europäische Kommission, sondern seit Jahresanfang auch durch mehr als ein Dutzend deutscher Verwaltungsgerichte bestätigt worden. Unter dem Titel „Ein schwarzer Tag für den Glücksspielstaatsvertrag“ berichtete die Kanzlei Hambach & Hambach bereits im Januar 2008, dass das Verwaltungsgericht Schleswig – wie die EU-Kommission – EU-Recht verletzt sehe und europarechtliche

Fragen zum neuen Sportwettenmonopol dem EuGH vorgelegt habe. Seit Jahresbeginn wurden mehrere Hauptsacheverfahren auch von obersten Verwaltungsgerichten der Länder vor dem Hintergrund dieser Vorlageverfahren ausgesetzt. Nunmehr konnte die Kanzlei auch für einen privaten Sportwettenanbieter ein Hauptsacheverfahren beim Verwaltungsgericht Freiburg für sich entscheiden und damit eine Aussetzung des Glücksspielstaatsvertrages erreichen.

Die Argumentation des Gerichts bedeutete regelrecht eine Ohrfeige für das neue Vertriebskonzept des Deutschen Lotto- und Totoblocks. Denn: Das Gericht kam in der mündlichen Verhandlung zu dem Schluss, dass die staatliche Aufsicht dem staatlichen Anbieter schon kein Vertriebskonzept vorgäbe, keine Werberichtlinien geschaffen worden seien und Annahmestellen weiter auf Provisionsbasis arbeiten würden. Die der Allgemeinheit zugänglichen Annahmestellen stellten weiterhin – wie vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2006 kritisiert – eine Gefahr für den Jugendschutz dar. Erstmals hat das VG Freiburg daher festgestellt, dass ein Sportwettenvermittler auch berechtigt sei, ohne Erlaubnis einer baden-württembergischen Behörde Sportwetten zu feststehenden Gewinnquoten an im EU-Ausland konzessionierte Anbieter zu vermitteln.

Die fehlende Umsetzung von Werberichtlinien der Länder und die zügellose Anheizung zur Spielleidenschaft durch die Staatsbetriebe führt zwangsläufig zur Überprüfung durch Justitia. So wurde den aus der Vergangenheit bekannten langen Schlägen vor den Lottoannahmestellen durch das Oberlandesgericht München erst kürzlich durch Beschluss vom 22.04.2008 ein jähes Ende bereitet. Das Gericht hat in einem gegen den Freistaat Bayern geführten Verfahren in drei Fällen die Jackpotwerbung für Lotto untersagt. Die Aussagen *«Spiel mit»* und *«Lotto ... Aktueller Jackpot: ca. 18 Mio. Euro...»* widersprechen den Anforderungen des Glücksspielstaatsvertrages an die Werbung für Lotto- Veranstaltungen. Dies berichtet die

Wettbewerbszentrale, eine branchenübergreifende und unabhängige Institution der deutschen Wirtschaft, die das Verfahren angestrengt hatte.

Aber nicht nur die privaten (Online-)Sportwetten Anbieter üben Kritik an der Umsetzung des neuen Staatsvertrages, sondern auch große deutsche Werbeträger wie der VfB Stuttgart, der das Werbeverbot für BWin gerichtlich klären lässt. Friedhelm Repnik, Chef der Toto-Lotto-Gesellschaft Baden-Württemberg verteidigt das staatliche Wettmonopol und hält die gerichtliche Klärung durch den Verein „schlicht für unanständig“, so in einem kürzlich geführten Interview mit Südwest Aktiv. In dem selben Interview antwortet Repnik auf die Frage, was das Werbeverbot mit Rücksicht auf das Suchtpotential bedeuten würde wörtlich:

„Wir werben nicht mehr anreizend, sondern informieren lediglich.“

Was den privaten Anbietern untersagt wird, nämlich Bandenwerbung in den Fußballstadien, nutzen die Staatlichen nun aber selbst aus:



Fazit

Die ersten 100 Tage des Glücksspielstaatsvertrages waren für die Verfechter des Glücksspielmonopols ernüchternd. Denn in der Realität zeichnet sich eher der Anfang vom Ende eines kurzlebigen Gesetzes ab. Vielleicht werden wir in der Allianz

Arena schon in der nächsten Bundesligasaison BWin-Banner sehen
und keine staatliche Lotto- "Information".