

Showdown in Lübeck: Ministerpräsidentenkonferenz berät zum Glücksspielrecht

Die in den nächsten Tagen, vom 26. bis 28. Oktober 2012, auf Einladung von Schleswig-Holstein in Lübeck tagende Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder, die Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK), darf sich erneut mit dem Glücksspielrecht beschäftigen. Nachdem der erste Entwurf einer Neuregelung des Glücksspielrechts unter der sperrigen Bezeichnung „Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag“ als unter mehreren Gesichtspunkten europarechtswidrig durchgefallen ist, soll nur erheblich verzögert mit einer überarbeiteten Fassung Einvernehmen erreicht werden. Das Vorsitzland Schleswig-Holstein, dessen Parlament kürzlich ein eigenes, deutlich liberaleres Glücksspielgesetz verabschiedet hatte (mit einem wettbewerbsfähigen Konzessionssystem für Sportwetten), will bislang allerdings nicht einlenken. Auch zwischen den anderen Ländern gibt es erhebliche Meinungsunterschiede und zwar nicht nur zwischen den sog. A- und B-Ländern (d.h. den SPD- bzw. CDU/CSU-geführten Bundesländern). Es bleibt daher abzuwarten, ob sich nicht wenigstens ein Formelkompromiss finden lässt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hatte im Herbst 2010 die Regelungen des deutschen Glücksspielrechts in mehreren Urteilen zu Vorlageverfahren aus Deutschland als nicht kohärent und damit europarechtlich nicht haltbar beurteilt (Urteile vom 8. September 2010 in den Rechtssachen Markus Stoß, Carmen Media und Winner Wetten). Nach den Feststellungen des EuGH ist das von den deutschen Ländern beanspruchte Monopol für Glücksspiele und Sportwetten in der derzeitigen Ausgestaltung rechtlich nicht haltbar. Insoweit bestand – unabhängig von dem zum Jahresende 2011 auslaufenden Glücksspielstaatsvertrag – erheblicher Handlungsbedarf für eine

umgehende Neuregelung, da die europarechtswidrigen nationalen Regelungen nicht angewandt werden dürfen.

Die nach den EuGH-Urteilen vor allem intern geführte Diskussion beschränkte sich jedoch unter der Vorgabe „Zukunftsperspektiven des Lotteriemonopols“ und unter fiskalischen Gesichtspunkten (Lotto-Milliardeneinnahmen für die Länder) auf einer möglichst weitgehenden Beibehaltung des Status quo. So sprachen sich die Ministerpräsidenten im Frühjahr 2011 für eine Liberalisierung des Sportwettenmarktes im Rahmen einer sog. „Experimentierklausel“ aus, während ansonsten das staatliche Monopol, insbesondere für die Lotterieware, beibehalten werden sollte. Mit dem als „Experiment“ vorgesehenen Konzessionssystem für Wettanbieter sollte eine Marktöffnung in der Praxis möglichst verhindert werden. So waren eine Beschränkung der Anzahl der Lizenzen auf sieben und ein im internationalen Maßstab nicht wettbewerbsfähiger Steuersatz („Konzessionsabgabe“) von 16,66% vorgesehen.

Der von den „Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien“ (kurz: CdS) bei seiner vorbereitenden Konferenz am 22. und 23. September 2011 absegnete neue Entwurf (bei Enthaltung von Schleswig-Holstein) sieht zu diesen beiden kritischen Punkten eine sehr pragmatische Lösung vor: Sowohl bei der Anzahl der Lizenzen wie auch bei der Konzessionsabgabe steht einfach ein „X“. Bei der Anzahl der Lizenzen wurden im Vorfeld Zahlen zwischen sieben und 25 kolportiert (wobei problematisch bleibt, wie eine derartige Begrenzung sachlich zu begründen ist). Bei der Konzessionsabgabe wurde gerüchteweise ein Satz von 5% bis 10% auf den Umsatz (Spieleinsatz) genannt.

Die CdS hatten bereits früher empfohlen, auf die von der Europäischen Kommission kritisierten Websperren zu verzichten. Ansonsten geht der nunmehr vorliegende Entwurf eines „Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland“ (Erster GlüÄndStV) auf die

schwerwiegenden Bedenken der Europäischen Kommission erstaunlicherweise nicht näher ein. Der im April 2011 der Kommission notifizierte erste Entwurf war glatt durchgefallen. Als eine Art „Pflichtenheft“ hatte die Kommission in ihrer Stellungnahme insbesondere Verstöße gegen die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit kritisiert und eine ganze Reihe kritischer Punkte aufgeführt. Beanstandet worden waren u. a. das vorgesehene Genehmigungsverfahren, Übergangsfristen zugunsten der Landeslotteriegesellschaften und die weiterhin fehlende Kohärenz und Systematik.

In seinem Gutachten vom 24. Oktober 2012 beurteilt Prof. Dr. Bernd Grzeszick daher auch den aktuellen Entwurf als europarechtswidrig. Es hält in seiner in Auftrag der Wettbörse Betfair erstellten Stellungnahme fest, dass sich „an den Kernkritikpunkten der Kommission nichts ändert“. Insbesondere sei eine feste Begrenzung der Zahl der Anbieter nicht gerechtfertigt. Gleiches gelte für das Konzept einer festen Obergrenze der monatlichen Einsätze der Spielteilnehmer. Durch das europarechtskonforme Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein seien im Übrigen die Kohärenzanforderungen gestiegen. So sei auch der neue Entwurf „zum Scheitern verurteilt“.

Lediglich hinsichtlich Spielautomaten und Pferdewetten ist teilweise eine Angleichung vorgesehen. So soll das Internetverbot zukünftig auch für Pferdewetten gelten (mit der Feststellung „§ 4 Abs. 4 ist anwendbar.“ in § 27 Abs. 2 des Entwurfs, allerdings mit einer Erlaubnismöglichkeit). Pferdewetten dürfen nur noch dann vermittelt werden, wenn für den Abschluss oder den Betrieb eines Totalisators „im Inland“ eine Erlaubnis vorliegt. Auch Spielhallen werden restriktiver geregelt und benötigen nach dem Entwurf eine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Durch das Vorschreiben eines Mindestabstands sollen Mehrfachkonzessionen verboten werden (§ 25 Abs. 1).

Zeitlich ist die geplante Änderung der Glücksspielstaatsvertrags erheblich in Rückstand geraten. Bis

zum Jahresende wird eine Änderung nicht mehr von den Länderparlamenten verabschiedet werden können. Auch dürfte wohl eine erneute Notifizierung der nunmehr geplanten Änderungen bei der Europäischen Kommission erforderlich sein. Daher dürfte der derzeitige Glücksspielstaatvertrag entsprechend § 28 Abs. 1 Satz 1 mit Ablauf des 31. Dezember 2011 außer Kraft treten. Bis zu einer Neuregelungen gelten die Vorschriften jedoch entsprechend den jeweiligen Zustimmungsgesetzen als Landesrecht fort (wobei derzeit höchst strittig ist, welchen Regelungen angesichts des Vorrangs des Europarechts überhaupt noch anwendbar sind). Als Übergangslösung soll die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Länder bei der Glücksspielaufsicht und die Einrichtung eines Fachbeirats bis zum 31. Dezember 2012 fortgelten.