

BGH zweifelt an der Kohärenz des staatlichen Glücksspielmonopols, VGH Baden-Württemberg äußert Bedenken am neuen GlüÄndStV

Zwei aktuelle Entscheidungen in Sachen staatlicher Glücksspielpolitik bringen die von den deutschen Bundesländern verabschiedeten Regelungen des GlüÄndStV früher als erwartet ins Wanken. Der unter dem 24.01.2013 beendete Sonderweg Schleswig-Holsteins hin zu einer liberaleren Glücksspielpolitik könnte das nunmehr wieder bundeseinheitliche Glücksspielmonopol endgültig zu Fall bringen. Die Kehrtwende käme zu spät. Mit Beschluss vom 10.12.2012 in der Rechtssache 6 S 3335/11 hat der VGH Baden-Württemberg bereits „hinreichend gewichtige Zweifel an der Vereinbarkeit des strikten Internetverbots für Casino- und Pokerspiele in § 4 Abs. 4 GlüStV n.F. und des strikten Verbots der Werbung dafür in § 5 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 GlüStV n.F. mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot im Hinblick darauf, dass in Schleswig-Holstein seit dem 01.01.2012 auf Grund des dortigen Glücksspielgesetzes unter bestimmten Voraussetzungen solche Internetglücksspiele sowie die Werbung dafür erlaubt werden können“, festgestellt. Unter dem 24.01.2013 verkündete der BGH seinen Vorlagebeschluss in Sachen I ZR 171/10, mit dem u.a. die Frage aufgeworfen wird, ob die europäischen Grundfreiheiten in einem föderalistischen Staat (wie der Bundesrepublik) – ohne Auswirkungen auf die Kohärenz staatlicher Monopolpolitik – von einzelnen Bundesländern unterschiedlich gewährleistet bzw. beschränkt werden können.

I. Rechtslage in Schleswig-Holstein

Der Landtag in Schleswig-Holstein hat mit den Stimmen der SPD-Fraktion, der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion sowie der Abgeordneten des SSW unter dem 24.01.2013 den Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) verabschiedet. Die Landtagsdrucksache mit der Nummer 18/79 sieht den Beitritt Schleswig-Holsteins zum neuen Glücksspielstaatsvertrag (GlüÄndStV) unter Aufhebung des Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20. Oktober 2011 sowie der hierzu ergangenen Glücksspielgenehmigungsverordnung vom 11. Januar 2012 (GV0Bl. Schl.-H. S. 143) vor. Das Gesetzespaket der Landesregierung tritt am Tage nach seiner Verkündung im Schleswig-Holsteinischen Gesetzes- und Verordnungsblatt in Kraft. Die Verkündung hat bislang (Stand: 07.02.2013) noch nicht stattgefunden, so dass die Neureglung aktuell noch nicht greift. Gleichwohl, das Zurückrudern des kleinen Bundeslandes ist enttäuschend, neigt man doch zu dem Schluss, dass es vorliegend nicht um die Durchsetzung aner kennenswerter Zielsetzungen, sondern allein um parteipolitisches Kräfte messen geht: So war das liberale Glücksspielgesetz von CDU und FDP auf den Weg gebracht und verabschiedet worden; die neu gewählte und aus der damaligen Opposition hervorgegangene Regierung scheint mit Ihrer Neuregelung nun eher diesen „Makel“ beseitigen zu wollen, als einen wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch sinnvollen Weg objektiv zu bewerten und weiter zu gehen. Die Janusköpfigkeit dieses Vorgehens wird besonders offensichtlich, wenn man betrachtet, dass noch am Tage der Neuregelung Genehmigungen auf Grundlage des Glücksspielgesetzes erteilt und bestehende Verwaltungsverfahren in Ansehung der geplanten Gesetzesänderung nicht „on hold“ gesetzt wurden. Die neue Landesregierung Schleswig-Holsteins hat sich und dem erklärten Ziel der Schaffung einer (rechtswirksamen) bundeseinheitlichen Regelung des Glücksspiels damit einen Bärendienst erwiesen. Denn, obgleich des Beitritts Schleswig-Holsteins zum GlüÄndStV bleiben die 25 erteilten Sportwettenlizenzen ebenso aufrecht

erhalten, wie die 21 Lizenzen für die Veranstaltung sog. Online-Casino-Spiele (also alle herkömmlich in Präsenz-Spielbanken angebotenen Glücksspiele, insbesondere Poker, Black Jack, Baccara und Roulette) und zwar mindestens für einen Übergangszeitraum von sechs (!) Jahren (so ausdrücklich der Innenminister Schleswig-Holsteins, Andreas Breitner, in einer Pressemitteilung vom 24.01.2013). Entsprechend formuliert Art. 4 des Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze, dass „das Glücksspielgesetz mit Ausnahme der § 20 Abs. 7 und § 23 Abs. 7 Satz 4 und 5 weiter Anwendung“ findet. Schleswig-Holstein gönnt sich damit weiterhin eine Sonderstellung unter den Ländern: Die Veranstaltergenehmigungen im Sportwettenbereich übersteigen die in der Experimentierklausel für Sportwetten (§ 10a GlüÄndStV) vorgesehene Begrenzung auf maximal 20 Lizenzen bereits um 25 ; die 21 Genehmigungen für die Veranstaltung von Online-Casino-Spielen setzen sich gar in krassen Widerspruch zum in § 4 Abs. 4 GlüÄndStV formulierten Verbot der Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele in Internet. Andreas Breitner sucht dies damit herunterzuspielen, dass „die in Schleswig-Holstein erteilten Genehmigungen nur für einen Übergangszeitraum von sechs Jahren gelten, während die Experimentierphase des Glücksspielstaatsvertrages sieben Jahre währen“ solle (ebenda). Oder anders formuliert: Eine über 85 der Gesamtlaufzeit der Experimentierklausel für Sportwetten bestehende konträre Regelung, soll durch über eine 25%ige Restlaufzeit „geheilt“ werden können. Eine mehr als wagemutige These. Mit der in nächster Zeit zu erwartenden Verkündung der mit Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze verbundenen Neuregelung des Glücksspielwesens in Schleswig-Holstein bleib die Glücksspiellandschaft im Land Schleswig-Holstein also weiterhin bunt und zwar auf dem Boden des (fortgeltenden) Rechts.

Bereits ohne den Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüÄndStV wäre diese Vielfalt mit erheblichen praktischen Problemen verbunden gewesen. Die mit dem Beitritt einhergehende

Zwitterstellung des Landes beseitigt diese Probleme wahrlich nicht. Ein Beispiel hierfür: Kurz nachdem das Innenministerium unter dem 19.12.2012 die ersten zwölf Lizenzen für Anbieter von Online Casino-Spielen vergeben hatte, hatte die Kieler mybet Holding SE über Ihren CEO, Mathias Dahms, verlautbaren lassen, das Unternehmen gehe davon aus, dass es die Lizenz sofort für ganz Deutschland verwenden könne. Obgleich Innenminister Andreas Breitner sich aus rechtlichen Gründen dazu gezwungen sah, mybet deswegen zu ermahnen, weil die Lizenz Online-Casinos nur für Spieler zulasse, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthaltsort in Schleswig-Holstein haben, ist damit bereits eine zentrale Frage aufgeworfen: Wie weit reicht die schleswig-holsteinische Lizenz? Hans-Jörn Arp parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, beantwortet die Frage in einem Interview mit den Worten: *„Meiner Erkenntnis nach kann jemand, der eine Lizenz in Schleswig-Holstein erhält, im gesamten Bundesgebiet sein Angebot bewerben. Egal wer in Deutschland nach dem Föderalismus eine Lizenz erhält, kann natürlich den ganzen Markt bedienen.“* (Hans-Jörn Arp im Hochgepokert-Interview). So einfach wird die Frage indes kaum zu beantworten sein; vielmehr stellt sich die Anerkennung der Hoheitsakte eines anderen Landes im Bundesstaat als eine tiefgreifende Rechtsfrage dar.

Mit Beschluss vom 15.03.1960 (2 BvG 1/57) hat das BVerfG festgestellt, dass ein (Bundes-)Land „in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt“ ist. Eine Verpflichtung zur Gegenseitigen Anerkennung von Hoheitsakten sieht das BVerfG daher nicht (so auch *Bleckmann*, NVwZ 1986, 1 ff.). Diese frühe Feststellung des BVerfG berücksichtigt die im GG verankerte föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland, wonach Bund und Länder innerhalb der Bundesrepublik je eigene Staaten mit eigenem Hoheitsgebiet und eigener Hoheitsgewalt bilden. Diese von *Isensee* (in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. IV, 2. Aufl. (1999), § 98 Rn. 31ff.) als *„bundesstaatliches*

Gebietskonzept“ bezeichnete Grundaussage führt zu einer Beschränkung der Hoheitsgewalt eines Landes auf sein eigenes Staatsgebiet. Die durch das Land Schleswig-Holstein erlassenen Genehmigungen gelten (ordnungsrechtlich) damit grundsätzlich nur im Hoheitsgebiet Schleswig-Holsteins, eine (ordnungsrechtliche) Ausweitung im Sinne einer „Anerkennungspflicht“ in anderen Bundesländern ist mit der schleswig-holsteinischen Genehmigungsentscheidung mithin zunächst nicht verbunden (vgl. *Isensee*, a.a.O., Rn. 36; *Horn*, NJW 2004, 2047, 2049; *Fischer/Horn*, GewArch 2005, 217, 219f. jeweils m.w.N.). Unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit mit Blick auf die DDR-Veranstaltergenehmigungen ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen (vgl. nur OVG Magdeburg, Beschluss vom 28.01.2002, 1 M/02; OVG Münster, Beschluss vom 13.12.2002, 4 B 1844/02, NVwZ-RR 2003, 352; OVG Lüneburg, Beschluss vom 4.3.2003 – 11 ME 420/02, GewArch 2003, 247) ist auch nicht davon auszugehen, dass an diese Rechtsauffassung in Zukunft ernstlich ins Wanken geraten könnte, auch wenn die *Gedanken der „wohlerworbenen Rechte“*, der *„Einheit des Wirtschaftsgebiets“* und das *„Grundrecht der Freizügigkeit“* (Art. 11 GG), wie sie von *Bleckmann* (a.a.O.) formuliert wurden, durchaus für eine Anerkennungspflicht der durch Verwaltungsakt des Landes Schleswig-Holstein erworbenen Rechtspositionen (Art. 12, 14 GG) in den anderen Bundesländern sprechen könnten.

Die ordnungsrechtliche Beschränkung einer schleswig-holsteinischen Genehmigung besagt indes freilich nichts über ihre Auswirkung auf die Strafandrohung der §§ 284 ff StGB. Die bundegesetzliche Strafnorm stellt das Veranstalten und Bewerben von Glücksspielen und Lotterien „ohne behördliche Erlaubnis“ unter Strafandrohung. Die Strafbarkeit nach §§ 284 ff. StGB ist mithin ausgeschlossen, soweit die mit dem Glücksspiel einhergehende Sozialschädlichkeit durch eine landesrechtliche Erlaubnis beseitigt wurde. In diesem Zusammenhang wird zwar ebenso vertreten, auch der Ausschluss der Strafbarkeit käme nur soweit in Betracht, wie die

territoriale Geltung der erteilten Erlaubnis reiche (so OVG Münster, Beschluss vom 13.12.2002, 4 B 1844/02, NVwZ-RR 2003, 352), gleichwohl greift diese Ansicht zu kurz und verkennt die „grundgesetzlichen Regeln der föderalen Ordnung“ (so zu Recht Horn, NJW 2004, 2047, 2052 m.w.N.). Insoweit bewirkt der bundesweite Geltungsanspruch des Strafrechts, eine bundesweite Legalisierungswirkung einer landesrechtlichen Erlaubnis auch dann, wenn diese „ordnungsrechtlich“ keine bundeweite Geltung beansprucht.

Bereits der Streit um die Reichweite der jedenfalls innerhalb der kommenden sechs Jahre in Kraft stehenden schleswig-holsteinischen Veranstalter-Genehmigungen, verdeutlicht damit, dass allein der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüÄndStV nicht zu einer Entspannung der glücksspielrechtlichen Problemlage geführt hat. Auch wirtschaftlich wird die Zwitterstellung Schleswig-Holsteins nicht ohne Auswirkungen bleiben: Ein Blick auf den beim schleswig-holsteinischen Innenministerium veröffentlichten Überblick über die erteilten Genehmigungen (abrufbar hier) zeigt nämlich, dass die staatliche Spielbank SH GmbH (jedenfalls bislang) keine (!) Genehmigung zum Internetvertrieb ihrer Casino-Spiele erhalten hat, obwohl eine solche durchaus vorgesehen war. Damit aber bewirkt das fortgeltende Glücksspielgesetz eine elementare Schlechterstellung des staatlichen „Kanalisationbetriebes“ und relativiert gleichsam die behauptete Notwendigkeit der Kanalisation des natürlichen Spieltriebs durch staatlich beherrschte Unternehmen, wie sie auch im GlüÄndStV vorgesehen ist. Fraglich also, ob die erzögerte Veröffentlichung der Gesetzesnovelle nicht dazu genutzt werden soll, dem staatlichen Casino-Betreiber noch eine entsprechend Erlaubnis zu erteilen. Wenn dem so wäre, wäre dieses Vorgehen sicherlich auch unter dem Blickwinkel der „staatlichen Genehmigungspraxis“ beachtlich.

II. Die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg

Die Fortgeltung des schleswig-holsteinischen

Glücksspielgesetzes führt auch unter dem Aspekt der Kohärenz staatlicher Glücksspielpolitik zu erheblichen Problemen.

So hatte das Regierungspräsidium Karlsruhe einem in Malta ansässigen Internetanbieter mit Verfügung vom 31.08.2011 untersagt, im Internet Glücksspiel in Form von Casino- und Pokerspielen anzubieten und hierfür zu werben und die Verfügung für sofort vollziehbar erklärt. Damit wäre das in ihr enthaltene Gebot durch den Anbieter sofort zu befolgen gewesen. So sah es auch das erstinstanzlich angerufene VG Karlsruhe (Beschluss vom 28.11.2011, 3 K 2619/11); der VGH Baden-Württemberg teilt diese Ansicht nicht und stellte die aufschiebende Wirkung der Klage des Glücksspielunternehmens gegen die Verfügung des Regierungspräsidiums Karlsruhe wieder her. Der VGH führt aus, dass das Anbieten von Casino- und Pokerspielen sowie die hierauf gerichtete Werbung zwar gegen die Bestimmungen der §§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 GlüStV n.F. verstoße, jedoch seien die hier normierten Verbote nicht unionsrechtskonform. Die Eignung der streitgegenständlichen Internetverbote setze in diesem Zusammenhang nämlich gerade voraus, dass sie zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Gemeinwohlzwecke in systematischer und kohärenter Weise beitragen. Vor diesem Hintergrund bestünden aber *„hinreichend gewichtige Zweifel an der kohärenten Ausgestaltung des normativen Rahmens des Internetverbotes für Casino- und Pokerspiele [...] im Hinblick darauf, dass in Schleswig-Holstein seit dem 01.01.2012 auf Grund des dortigen Landesgesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20.10.2011 (GVObI. 2011, 280) unter bestimmten Voraussetzungen auch Internetglücksspiel sowie die Werbung dafür erlaubt werden könne.“*

Der VGH lässt eben diese Zweifel im einstweiligen Anordnungsverfahren genügen, um wesentliche Bestimmungen des GlüÄndStV (vorläufig) außer Kraft zu setzen.

III. Der Vorlagebeschluss des BGH

Auch der BGH hat mit Vorlagebeschluss vom 24.01.2013 die Frage aufgeworfen, ob es für die Beurteilung einer kohärenten Ausgestaltung des Glückspielwesens in einem als Bundesstaat verfassten Mitgliedstaat darauf ankommt, ob eine abweichende Rechtslage in einem Bundesland **tatsächlich dazu geeignet ist**, die in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels aufzuheben oder zumindest erheblich zu beeinträchtigen.

In der Pressemitteilung des I. Zivilsenats heißt es hierzu, es

*„sprechen insbesondere die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie der **Verhältnismäßigkeit** dafür, in der bundesstaatlichen Ordnung begründete unterschiedliche Regelungen innerhalb eines Mitgliedstaats **nicht als inkohärente Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit** anzusehen, soweit sie in der EU nicht harmonisierte Sektoren wie das Glücksspiel betreffen. Jedenfalls sollte es aber nicht zu einer Inkohärenz der im übrigen Bundesgebiet geltenden Beschränkungen führen, wenn ihre Eignung durch eine liberalere Regelung in einem **einzelnen kleineren Bundesland nur unerheblich beeinträchtigt** wird.“*

Der BGH neigt mithin dazu, die Prüfung der normativen Ausgestaltung von Regelungen, die in die Dienstleistungsfreiheit eingreifen am Maßstab des unionsrechtlichen Kohärenzerfordernisses wegen der vom Grundgesetz gewährleisteten Eigenständigkeit der Länder länderspezifisch zu beantworten und – in Anlehnung an die von Hecker (DVBl. 2011, 1130 ff) vertretene These – die Vereinbarkeit glücksspielrechtlicher Verbotsregelungen mit dem unionsrechtlichen Kohärenzerfordernis von einer „Folgenabschätzung“ abhängig machen zu können.

Anders als der VGH Baden-Württemberg, der es derzeit als offen ansieht, ob der Umstand, dass von den Neuregelungen des

Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein nur ein relativ kleiner Anteil an der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland erfasst wird, dazu führen kann, dass die Verbote des § 4 Abs. 4 und des § 5 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 GlüStV n.F. zur Verwirklichung der mit ihnen verfolgten Ziele tatsächlich nicht (mehr) hinreichend beitragen können, scheint der BGH diese Frage bereits im Sinne einer mangelnden Relevanz beantwortet zu haben.

IV. Konsequenzen

Bei einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit zwischen einem Mitgliedstaat und seinen Föderalstaaten hat sich die Rechtsordnung an den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts auszurichten; etwaige aus der nationalen Kompetenzrechtsordnung resultierende Unterschiede sind in der unionsrechtlichen Betrachtung daher grundsätzlich unbeachtlich. Eine zergliedernde Betrachtung des Glücksspielmarktes unter Berücksichtigung des Föderalstaatsprinzips muss daher – trotz der vom Grundgesetz gewährleisteten Eigenständigkeit der Länder – im Rahmen der Kohärenzprüfung ausscheiden. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, die dieser auch bezogen auf den Glücksspielsektor getroffen hat, können sich die Mitgliedstaaten nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um Verstöße gegen das Unionsrecht zu rechtfertigen. Der Mitgliedstaat ist vielmehr als „Einheit“ verantwortlich. Die territoriale Kompetenzverteilung innerhalb eines Mitgliedstaates kann daher keinen Einfluss auf die Beurteilung der Vereinbarkeit nationaler Regelung mit dem Unionsrecht haben. Die schleswig-holsteinischen Sonderregelungen für die Veranstaltung von Online-Casinospielen und Sportwetten können im Rahmen der Kohärenzprüfung daher nicht per se unbeachtet bleiben. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer Stellungnahme vom 07.12.2012 ausgeführt, nicht erkennen zu können, wie „das gleichzeitige Bestehen zweier unterschiedlicher

Regelungssysteme für dieselbe Dienstleistungstätigkeit“ die Anforderung an eine kohärente und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten ausgerichtete Glücksspielpolitik erfüllen könnte.

Fraglich ist auch, ob die europäische Kohärenzbetrachtung – wie es der BGH favorisiert – eine „Folgenabschätzung“ erfordert und damit tatsächlich **nur erhebliche Beeinträchtigungen** einer ansonsten „konsequent“ an dem Ziel der Begrenzung der Wetttätigkeiten ausgerichteten Glücksspielpolitik zur Begründung von Inkohärenz geeignet sind. In diesem Sinne argumentiert auch *Hecker* und sieht sich durch die jüngste EuGH Rechtsprechung in Sachen C-186/11 und C-209/11 bestätigt. Vor allem die Schlussanträge des Generalanwaltes *Mazák* in vorgenannter Rechtssache mögen für eine derartige Sichtweise sprechen; so spricht auch der Generalanwalt von einzelnen Merkmalen, die für sich allein genommen „nicht automatisch die Annahme ausschließen, dass die in Rede stehende nationale Regelung durch Schaffung eines Monopols die Verminderung der Gelegenheiten zum Spiel und die Begrenzung der Tätigkeiten in diesem Bereich bezweckt“. Diese Merkmale dürfen jedoch – auch nach Ansicht *Mazáks* – nicht einzeln, sondern müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet und beurteilt werden. In diesem Zusammenhang allein die Größe des ausschuerenden Bundeslandes Schleswig-Holstein in den Blick zu nehmen und hieraus auf eine mangelnde Bedeutung zu schließen erscheint aus hiesiger Sicht gleichwohl zu kurz gegriffen. So sind bereits jetzt, beispielsweise in Pokerkreisen, erhebliche spielerseitige „Verlagerungseffekte“ nach Schleswig-Holstein zu verzeichnen, die die Bedeutung der schleswig-holsteinischen Sonderregelung für den Gesamtglücksspielmarkt verdeutlichen. Der Kohärenzbegriff erfordert zudem eine Betrachtung im Systemzusammenhang: Lassen sich hier innerhalb eines Rechtskreises – wie durch das schleswig-holsteinische Glücksspielgesetz angelegt – Widersprüche in der Regulierung ein und desselben Glücksspiel-Sektors feststellen, spricht – auch bei geringeren tatsächlichen Effekten – viel für eine

inkohärente Gesamtsrechtslage. Es kommt hinzu, dass nach § 5 Abs. 3 Satz 2 GlüStV n.F. die Länder unter bestimmten Voraussetzungen Werbung für Lotterien, Sport- und Pferdewetten im Internet zulassen können und damit bestimmte Glücksspielarten vom Internetwerbeverbot ausgenommen werden. In diesem Zusammenhang erscheint es beispielsweise zweifelhaft, ob das Internetwerbeverbot des § 5 Abs. 3 Satz 1 GlüÄndStV zur Erreichung der Ziele des § 1 GlüÄndStV geeignet ist. Der Beitritt Schleswig-Holsteins zum GlüÄndStV vermag daher für sich allein dem Erfordernis der Gesamtkohärenz nicht Rechnung zu tragen. Auch eine Duldung inkohärenter Gestaltung über einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren erscheint – entgegen der Ansicht der BGH – kaum hinnehmbar.

Im Rahmen der Notifizierung des Glücksspielgesetzes hatte das Land Schleswig Holstein zudem eine eigene Folgenabschätzung vorgelegt, die, beispielsweise im Hinblick auf die Regelung von Online-Casinos nicht etwa die Eindämmung des Suchtpotentials, sondern vielmehr die Verdrängung des Schwarzmarktes im Blick hatte. Dieser sollte durch die kontrollierte Öffnung effektiv zurückgedrängt werden. Mit dem Beitritt des Landes Schleswig-Holstein zum GlüÄndStV muss – die Eignung der Marktöffnung zur Zielerreichung unterstellt – daher davon ausgegangen werden, dass die Verbraucher zukünftig wieder einer größeren Gefahr des Schwarzmarktangebots für Glücksspiele ausgesetzt sein werden; die Eignung und Angemessenheit einer staatlichen Verbotspolitik – wie sie im GlüÄndStV vorgesehen ist – muss damit auch aus Sicht des (schleswig-holsteinischen) Gesetzgebers fraglich erscheinen. Auch der EuGH (C-42/07) hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass „eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen“.

Es bleibt zu hoffen, dass der EuGH die Vorlagefragen des BGH im Sinne einer kontrollierten Marktöffnung beantwortet und das

ursprüngliche Regelungskonzept des schleswig-holsteinischen Glückspielgesetzes damit (mittelbar) bestätigt.