

Neuregelung des Glücksspielrechts: Der Vorschlag von Schleswig-Holstein

von Rechtsanwalt Martin Arendts, M.B.L.-HSG, und Rechtsanwalt Clemens Schmutzer

Während eine Öffnung des deutschen Sportwettenmarkts für private Anbieter nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 10. März 2011 grundsätzlich beschlossene Sache ist, sind die Details der Konzessionsvergabe an private Anbieter noch völlig offen. Angesichts der nach der Rechtsprechung des EuGH erforderlichen europaweiten Lizenzausschreibung (vgl. die Zusammenfassung in Sportwettenrecht aktuell Nr. 119: Arendts, Die Anforderungen an die Vergabe von Glücksspielkonzessionen nach der aktuellen Rechtsprechung des EuGH), der europarechtlich vorgeschriebenen Notifizierung von Internetregelungen (Richtlinie 98/34/EG) und der erforderlichen Verabschiedung entsprechender Zustimmungsgesetze in allen 16 Länderparlamenten besteht erheblicher Zeitdruck.

Am weitesten ist Schleswig-Holstein, in dessen Landtag bereits im Dezember 2010 ein entsprechender Gesetzesvorschlag eingebracht worden war (Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels – Glücksspielgesetz). Dieser Entwurf (GlückG-E) enthält u. a. das nunmehr im Grundsatz beschlossene beschlossene Konzessionsmodell für Sportwettenanbieter und stellt das nach dem Willen der Länder beizubehaltende Lotto-Monopol auf eine neue Grundlage. Dieser schleswig-holsteinische Gesetzesvorschlag wurde bereits Anfang 2011 der EU-Kommission notifiziert.

I. Hintergrund des Gesetzentwurfs

In Schleswig-Holstein wurden bereits vor der Verabschiedung des derzeit noch geltenden, aber nach der Rechtsprechung des EuGH nur noch teilweise anwendbaren Glücksspielstaatsvertrags erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des damit verstärkten staatlichen Monopols geäußert. Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags stellte in einem Gutachten von Oktober 2007 dem Glücksspielstaatvertrag ein vernichtendes Urteil aus und hielt diesen sowohl europarechtlich wie auch verfassungsrechtlich für nicht haltbar (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/2460). Aus fiskalischen Gründen stimmte Schleswig-Holstein aber dann doch dem Staatsvertrag zu. Zweifel blieben aber.

Der Glücksspielstaatvertrag ist auf zunächst vier Jahre angelegt und sollte 2010 evaluiert werden. Die Regierungsfractionen von CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag stellten einen von ihnen erarbeiteten Entwurf eines neuen Glücksspielstaatsvertrages am 9. Juni 2010 in Berlin vor. Daraufhin erfolgte eine fraktionsübergreifende Expertenanhörung am 22. September 2010. Nachdem den Teilnehmern die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme eingeräumt worden war, erarbeiteten die Fraktionen von CDU und FDP einen umfassenden Gesetzentwurf.

II. Überblick

Mit dem Gesetzentwurf soll das Glücksspielrecht grundlegend neu strukturiert und neu geordnet werden. Während der Gesetzentwurf vorsieht, das für die Länderhaushalte bedeutsame staatliche Monopol für Lotterien im Hinblick auf deren Veranstaltung beizubehalten, wurden im Gegensatz zu den bisherigen, sehr restriktiven Regelungen die Möglichkeiten des Vertriebs wesentlich erleichtert.

Darüber hinaus wurden die übrigen Glücksspielbereiche einer eigenständigen Regelung unterzogen, die von der bisherigen Gesetzeslage zum Teil erheblich abweicht und eine weitgehende

Liberalisierung und Öffnung für private Anbieter sowohl für den Bereich der Veranstaltung, wie auch für den Bereich des Vertriebs und der Vermittlung vorsieht.

Um nunmehr den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs gerecht zu werden, wurde das Regelwerk auf ein breiteres Fundament gestellt. Ist der derzeit noch geltende Glücksspielstaatsvertrag in § 1 Nr. 1 GlüStV dominiert von der Zielsetzung der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung, tritt diese Zielsetzung nunmehr lediglich an die Seite weiterer Ziele, durch die ein neuer Ordnungsrahmen für das Glücksspielwesen geschaffen werden soll.

So formuliert § 1 des Gesetzentwurfes einen Zielkatalog, der sich an den Vorgaben des bisherigen GlüStV anlehnt, aber keine Gewichtung der ins Auge gefassten Teilziele beinhaltet. Vielmehr stehen diese grundsätzlich gleichgewichtig nebeneinander, wobei die Gewichtung in den einzelnen Teilbereichen des Glücksspielwesens unterschiedlich ausfallen kann. Zu den formulierten Zielen gehören die Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen, der Jugendschutz, der Spielerschutz, der Schutz vor Manipulation, Betrug und sonstiger Kriminalität, der Schutz vor Wett- und Spielsucht und die Zuführung eines erheblichen Teils der Einnahmen aus dem Glücksspiel für gemeinnützige Zwecke.

Durch die Verbreiterung des Fundaments im Hinblick auf die Zielsetzungen und die Auflösung der maßgeblichen Ausrichtung an der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung durch Abschaffung einer Wertigkeit der Zielsetzungen versucht man insbesondere die Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung umzusetzen und die Rechtfertigung des (sicherlich auch weiter rechtlich umstrittenen) Lotto-Monopols auf eine breitere Basis zu stellen.

Der Gesetzesentwurf sieht eine Unterteilung des gesetzlichen

Regelungswerkes in sechs Abschnitte vor, die wiederum in Unterabschnitte gegliedert sind. Der erste Abschnitt des Gesetzentwurfs enthält allgemeine Vorschriften und Definitionen, die für alle Glücksspielbereiche Geltung beanspruchen. Der zweite Abschnitt beinhaltet die Regelungen über die Genehmigungsverfahren in den einzelnen Teilbereichen des Glücksspielwesens. In § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist die Veranstaltung von sog. „Großen Lotterien“ dem Bundesland Schleswig-Holstein zur Verwirklichung der oben dargestellten Ziele vorbehalten. Im Gegensatz dazu erfolgte für die restlichen Glücksspielbereiche hinsichtlich der Veranstaltung und des Vertriebs und für den Bereich des Vertriebs und die Vermittlung von Lotterien eine weitgehende Liberalisierung. Dort wird auch privaten Anbietern der Zugang in diese Bereiche ermöglicht. Im dritten Abschnitt ist der Spielerschutz geregelt, der Regelungen in Bezug auf den Jugendschutz, Werbung, Informationspflichten und der Errichtung eines Sozialkonzeptes enthält. Die Errichtung und die Organisation einer Glücksspielaufsicht sind in Abschnitt vier geregelt. Abschnitt fünf sieht Glücksspielabgaben in Form von Sonderabgaben vor, während Abschnitt sechs Übergangsvorschriften beinhaltet.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll das Spiel mit „nicht unerheblichen“ Geldeinsätzen geregelt werden, das dann vorliegt, wenn der Spieleinsatz EUR 0,50 überschreitet. Hier orientierte man sich augenscheinlich an § 8a Abs. 1 RStV (Rundfunkstaatsvertrag).

Minderjährige sind von der Teilnahme an allen öffentlichen Glücksspielen ausnahmslos ausgeschlossen.

Das Gesetz unterscheidet zwischen der Veranstaltung und dem Vertrieb des Glücksspiels. Für die Ebene der Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen sieht der Gesetzentwurf eine ausnahmslose Genehmigungspflicht in § 4 des Gesetzentwurfs vor. Die Genehmigungserteilung ist dabei in das pflichtgemäße Ermessen der Glücksspielaufsichtsbehörde, der sog. Prüfstelle,

gestellt.

Im Gegensatz dazu bleibt die Veranstaltung von großen Lotterien nach § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dem Land vorbehalten. Eine große Lotterie ist nach § 6 Abs. 1, Nr. 1 bis Nr. 3 immer dann gegeben, wenn eine hohe Ereignisfrequenz vorliegt (der Zeitraum zwischen den Ziehungen beträgt weniger als einen Tag, wodurch ein erhöhter Spielanreiz gegeben sei), der Höchstgewinn EUR 1 Mio. überschreitet, oder ein „planmäßiger Jackpot“ durch planmäßiges Einbehalten eines Teilbetrages des Spieleinsatzes gebildet wird.

Auch der Vertrieb von öffentlichem Glücksspiel bedarf nach § 5 des Gesetzentwurfs grundsätzlich einer Genehmigung, wobei sowohl für den Bereich der Veranstaltung, wie auch für den Bereich des Vertriebs Beschränkungen erfolgen können. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, die Werbung für einzelne Glücksspielbereiche zu beschränken.

Für spielsuchtgefährdete Spieler sieht § 17 des Gesetzentwurfs eine Sperrdatei für Spielbanken vor. Über einen Verweis in § 18 Abs. 5 des Gesetzentwurfs wird die Sperrdatei auf Spieler von Online-Spielbanken erweitert.

„Prüfstelle“ als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde

Darüber hinaus nimmt die Prüfstelle die Aufgabe der Genehmigungsbehörde wahr. Sie ist damit für die Erteilung, den Widerruf und die Rücknahme von Genehmigungen für den Bereich der Veranstaltung und den Vertrieb von Glücksspielen zuständig. In diesem Zusammenhang ist der Prüfstelle ein Ermessenspielraum eingeräumt, als sie die gebundene Entscheidung der Genehmigungserteilung bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 4 Abs. 4 des Gesetzentwurfs mit Nebenbestimmungen versehen kann, falls sie diese für erforderlich hält. In § 4 Abs. 7 des Gesetzentwurfs ist der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit eröffnet, eine ehemals rechtmäßig ergangene Genehmigung bei nachträglicher Änderung

der Sachlage zu widerrufen.

III. Die Regelung der einzelnen Glücksspielbereiche

1. Lotterien, §§ 6-16 des Gesetzentwurfs

Im Bereich des Lotteriewesens wird das staatliche Monopol in Bezug auf die Veranstaltung von Lotterien beibehalten. Um dieses entsprechend den europarechtlichen Vorgaben rechtfertigen zu können, wurde zu dessen Begründung von dem bislang als maßgeblich herausgestellten Ziel der Spiel- und Wettsuchtbekämpfung Abstand genommen. Nunmehr soll das staatliche Monopol auf ein breiteres Fundament gestellt werden. Eine Ausnahme sieht der Gesetzentwurf wie bisher nur in den Bereichen der gemeinnützigen Lotterien, der sog. Kleinen Lotterien und dem Gewinnsparen vor.

Im Bereich des Vertriebs von staatlichen Lotterien wurden hingegen zahlreiche Beschränkungen aufgehoben. Der Vertrieb bedarf nach § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs keiner gesondert zu erteilende Genehmigung durch die Prüfstelle mehr, wenn es sich nicht um sog. Große Lotterien mit hoher Ereignisfrequenz handelt. Für diese bedarf es einer gesonderten Genehmigung aufgrund der erhöhten Suchtgefahr. Auch der Vertrieb im Internet ist nunmehr wieder möglich. Werbung für Lotterien ist generell über alle Medien zulässig, insbesondere auch in Rundfunk und Internet.

Der Gesetzentwurf verfolgt ein doppeltes Konzept, das einerseits durch ein strenges Monopol auf der Veranstaltungsseite und andererseits eine weitgehende Beseitigung der Beschränkung auf der Vertriebsseite gekennzeichnet ist. Diese Maßnahmen begründen eine wechselseitige Abhängigkeit der beiden Ebenen und sollen durch die jeweils konträre Ausgestaltung die jeweils umgekehrte Intensität in der Ausgestaltung der anderen Ebene rechtfertigen. So sei ein staatliches Monopol in Bereich der Veranstaltung von Lotterien nur dann gerechtfertigt, wenn

zugleich die Beschränkungen auf Seiten des Vertriebs erheblich gelockert würden. Die weitgehende Aufhebung der Beschränkungen im Bereich des Vertriebs rechtfertigt aber wiederum das staatliche Monopol im Bereich der Veranstaltung der Lotterien. Begründet wird die dargestellte Konzeption damit, dass durch die Aufhebung im Bereich des Vertriebs die effektive Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung und die Zuführung der Spieler zu legalisiertem Glücksspiel ermöglicht wird, so dass der ungesetzliche Glücksspielmarkt weitestgehend eingedämmt werden könne.

Monopol bei der Veranstaltung – Liberalisierung beim Vertrieb

Das Monopol im Bereich der Veranstaltung rechtfertigt sich auch durch das erhöhte Manipulationsrisiko im Lotteriebereich und dient der Kriminalitätsvorbeugung. Insbesondere kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass bei einer Öffnung des Lotteriemarktes keine bessere Markt- und Produkttransparenz für den Spieler erzielt werden kann.

Das staatliche Monopol bei der Veranstaltung von Lotterien soll andererseits die Liberalisierung des Vertriebs rechtfertigen. Die Praxis in der Vergangenheit habe gezeigt, dass bei einer Beschränkung des Vertriebs gesetzlichen Glücksspiels und der damit einhergehenden Erschwerung des Zugangs zu staatlichen Produkten die Spieler auf allerorts und jederzeit verfügbare illegale Angebote, insbesondere im Internet auswichen.

2. Spielbanken, §§ 17-20 des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen Präsenz-Spielbanken und Online-Spielbanken. Beide sind sowohl hinsichtlich der Veranstaltung als auch hinsichtlich des Vertriebs genehmigungspflichtig, aber grundsätzlich genehmigungsfähig.

Aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit ist zum Schutz von sucht-gefährdeten und süchtigen Spielern in § 17 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ein über-greifendes Sperrsystem vorgesehen.

Die Regelungen sehen die Möglichkeit der Selbstsperre oder der Fremdsperre zum Schutz des Spielers vor.

Die Regelungen der Fremdsperre durch die Präsenz-Spielbanken hat aber wiederum keine effektive Umsetzung gefunden. Nach § 17 Abs. 2 GlückG-E haben die Präsenz-Spielbanken aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte die Spieler mindestens für ein Jahr zu sperren, wenn sie annehmen müssen, dass die Spieler suchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen können oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen. Die Regelung zum Schutz von gefährdeten Spielern ist gut gemeint, dürfte sich in der Praxis aber indes als ineffektiv erweisen.

3. Wetten, §§ 21 – 24 des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf sieht im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage eine vollständige Abkehr vom staatlichen Monopol im Bereich der Sportwetten vor. Durch die Neuregelung wird der Zugang privater Anbieter sowohl im Bereich der Veranstaltung als auch im Bereich des Vertriebs ermöglicht.

Aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre sehen sich die Initiatoren des Gesetzentwurfs dazu veranlasst, den Bereich der Sportwetten zu liberalisieren. Zutreffend gehen sie in der Begründung zum Gesetzentwurf davon aus, dass sich in den letzten Jahren ein erheblicher Schwarzmarkt gebildet habe, der keinen Kontrollen unterliegt. In dem Maße, wie sich der illegale Markt für Sportwetten entwickelt hat, hätten sich die Umsätze des einzigen staatlichen Anbieters entgegengesetzt entwickelt und seien inzwischen nahezu bedeutungslos im Vergleich zum Gesamtumsatz der Branche geworden.

Unter die Regelungen der §§ 21 ff des Gesetzentwurfs fallen nach § 4 Abs. 4 des Gesetzentwurfs Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang oder den Verlauf von bewetteten

Ereignissen, wobei eine Ereignis im Sinne des Gesetzes als das Ergebnis eines Sportwettbewerbs oder ein „zukünftiges oder gegenwärtiges Geschehen“ definiert wird (§ 3 Abs. 4 S. 2 GlückG-E). Darunter dürften dann auch sog. Gesellschaftswetten fallen (Wer gewinnt „Deutschland sucht den Superstar“?). Wetten, die das sittliche Empfinden verletzen, sind allerdings verboten (§ 21 Abs. 1 S. 2 GlückG-E).

Darüber hinaus ist festgelegt, dass die Veranstaltung und der Vertrieb von Wetten organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt von der Veranstaltung oder der Organisation des Sportereignisses zu erfolgen hat. Einer möglichen Manipulation soll auch durch ein striktes Wettverbot für betroffene Sportler vorgebeugt werden. Wer an einem bewetteten Ereignis teilnimmt, darf nach § 21 Abs. 3 GlückG-E weder selbst noch durch einen anderen auf den Ausgang oder den Verlauf dieses Ereignisses Wetten abschließen noch entsprechende Wetten durch andere fördern.

Genehmigungsvoraussetzungen:

Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sachkunde

Für die Zulassung privater Wettunternehmer stellt § 22 Abs. 1 GlückG-E auf Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Sachkunde ab. Deutlich erleichterte Zulassungsvoraussetzungen gibt es für bereits in einem anderen EU- bzw. EWR-Mitgliedstaat zugelassene Wettunternehmen. Nach § 22 Abs. 4 GlückG-E wird vermutet, dass die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind und Versagensgründe nicht vorliegen.

Für den stationären Vertrieb und den Fernvertrieb ist nach § 23 GlückG-E eine Vertriebsgenehmigung erforderlich. Voraussetzungen sind auch hier Zuverlässigkeit und Sachkunde.

Darüber hinaus sieht Abs. 7 eine Sicherheitsleistung in Form einer Bankbürgschaft in Höhe von EUR 20.000,- je Wettannahmestelle bzw. EUR 10.000,- für andere Standorte vor (mit einer Anpassungsmöglichkeit auf den Durchschnittsumsatz von zwei Wochen). Dadurch sollen staatliche Zahlungsansprüche

und Auszahlungsansprüche der Spieler abgesichert werden. Für den Fernvertrieb beträgt die Sicherheitsleistung EUR 1 Mio. Sie kann von der Prüfstelle ebenfalls auf die Höhe des zu erwartenden Durchschnittswettumsatzes zweier Wochen, maximal auf EUR 5 Mio., angepasst werden.

Zur Gewährleistung der Gleichbehandlung der Wettkunden dürfen die Veranstaltung und der Vertrieb von Wetten nach § 24 Abs. 1 GlückG-E nur in Übereinstimmung mit einem Wettreglement erfolgen, das für alle Wettverträge des Veranstalters oder Inhabers einer Vertriebsgenehmigung verbindlich ist.

Darüber hinaus ist nach § 24 Abs. 2 GlückG-E ein elektronisches Wettbuch zu führen, das sicherstellen soll, dass alle Wettvorgänge in zeitlich lückenlos fortlaufender Reihenfolge festgehalten werden. In dem Wettbuch müssen alle Wettvorgänge mindestens vier Jahre lang gespeichert sein.