

Mitteilung des Senats vom 22. Februar 2011**Neuregelung des Glücksspielrechts****I. Anlass der Berichterstattung**

Der seit 2008 gültige Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV), der ein Monopol für den Lotterie- und Sportwettbereich vorsieht, wird zum 31. Dezember 2011 auslaufen.

Es ist somit eine Verständigung über die zukünftige Ausgestaltung des Glücksspielmarktes herbeizuführen, die den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gerecht wird. Dabei geht es im Kern um die gesellschaftspolitische Frage, welche Bedeutung insbesondere den Zielen wie Sucht- und Kriminalitätsbekämpfung im Glücksspielbereich eingeräumt werden soll und wie diese Ziele durch ein in sich schlüssiges Konzept realisiert werden können. Nachgelagert können sich konkrete Auswirkungen für Bremen insbesondere auch daraus ergeben, dass die Zweckabgaben aus den Lotterien und Sportwetten für Aufgaben in den Bereichen Sport, Jugend, Soziales und Umwelt zur Verfügung gestellt werden.

Die zukünftige Ausgestaltung des Lotterie- und Glücksspielbereichs wurde bereits mehrfach innerhalb der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs erörtert. Es besteht zwar Einvernehmen, dass am Lotteriemonopol dauerhaft festgehalten werden soll. Strittig ist aber, ob das Monopol auch für den Sportwettbereich aufrecht erhalten bleiben oder dort eine Liberalisierung erfolgen soll. Regelungsbedarf besteht auch für die Pferdewetten und das Automatenspiel; dabei muss eine kohärente Regelung nach den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes die besondere Suchtgefährdung durch das Automatenspiel berücksichtigen.

Eine Entscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz soll noch in der ersten Jahreshälfte 2011 erfolgen, damit nach der Ratifizierung in den Landesparlamenten ein Inkrafttreten zum 1. Januar 2012 ermöglicht wird.

Im Folgenden werden die Hintergründe und der aktuelle Diskussionsstand zur anstehenden Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrages im Einzelnen dargestellt.

II. Entstehung des aktuellen Glücksspielstaatsvertrages

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01) fest, dass das staatliche Sportwettenmonopol in Bayern gegen die Berufsfreiheit privater Wettunternehmer verstoße und der Gesetzgeber diesen Bereich deshalb neu regeln müsse. Da die gesetzlichen Regelungen in allen Ländern nahezu identisch waren, löste das damalige Urteil des Bundesverfassungsgerichts in allen Ländern gesetzgeberischen Handlungsbedarf aus.

Gleichzeitig erklärte das Bundesverfassungsgericht ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlbelange grundsätzlich für zulässig, wenn es konsequent an der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus Folge- und Be-

gleitkriminalität, hält das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht für ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel, das ein staatliches Wettmonopol und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens rechtfertigt. Zur Verwirklichung dieses Ziels hält das Gericht insbesondere eine Begrenzung der Werbung, verbesserte Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen für erforderlich.

Die Länder kamen dem aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts resultierenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf durch den Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) nach, der von allen Regierungschefs der Länder unterzeichnet wurde und am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Gleichzeitig haben alle Länder die einschlägigen Landesgesetze zum Glücksspielrecht entsprechend angepasst und das Monopol im Lotterie- und Sportwettbereich grundsätzlich festgelegt.

III. Befristung und Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages

Der GlüStV sieht vor, dass seine Auswirkungen von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren sind und dieses Ergebnis drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen ist (§ 27 GlüStV).

Darüber hinaus wurde der Staatsvertrag befristet; er wird am 31. Dezember 2011 auslaufen, wenn nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der bereits erfolgten Evaluation mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des GlüStV beschließt (§ 28 GlüStV). Der Staatsvertrag würde dann in den Ländern fortgelten, die dem Beschluss zugestimmt haben.

Im Zusammenhang mit der Entscheidung über den Glücksspielstaatsvertrag hat die Ministerpräsidentenkonferenz am 13. Dezember 2006 weiterhin beschlossen, unter externer Begleitung eine vergleichende Analyse des Glücksspielwesens

- in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
- im Ausland außerhalb der EU,

im Hinblick auf

- gesellschaftliche, soziale, rechtliche und wirtschaftliche Entwicklungen,
- die Globalisierung durch Fortentwicklung der Kommunikationstechnologie (Internet/interaktive Möglichkeiten im audiovisuellen Bereich, Mobilkommunikation)

durchführen zu lassen, um daraus konkrete Folgerungen für eventuelle perspektivische Regulierungen in Deutschland und in der EU ableiten zu können.

Diese international vergleichende Analyse des Glücksspielwesens in Frankreich, Italien, Malta, Österreich, Schweden, Spanien, dem Vereinigten Königreich und Australien, Norwegen, Schweiz und in ausgewählten Staaten der Vereinigten Staaten von Amerika liegt inzwischen vor. Die vollständige Studie ist unter der Adresse <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesen/> auf der Homepage der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz einzusehen.

Die an der Erstellung der Analyse beteiligten Institutionen (zwei schweizerische Institute sowie das Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Arbeitseinheit „Angewandte Glücksspielforschung“ der Universität Bremen – verantwortlich für den gesundheitswissenschaftlichen Teil –) bauten die Analyse auf der im Jahr 2006 im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie „Final Report of the Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union“ auf.

Die Gutachter geben an, dass die Erhebung der erforderlichen Daten für alle Teile der Analyse mit Schwierigkeiten verbunden gewesen sei. Die Gutachter heben diesbezüglich den Bereich des Grau- und Schwarzmarktes und die

steuerliche Behandlung bzw. die Steuereinnahmen hervor. So würden die Hintergründe der sogenannten exportorientierten Glücksspielindustrien Maltas oder Gibaltars nicht offengelegt. Dementsprechend konnte keine valide Analyse der Zusammenhänge zwischen dem jeweiligen Regulierungsmodell und den staatlichen Steuereinnahmen und anderen Abschöpfungen vorgenommen oder eine Aussage zu der Frage getroffen werden, welches Regulierungsmodell am effektivsten ist, illegales Glücksspiel zu verhindern.

Hierauf aufbauend fand in einem weiteren Schritt am 20./21. Mai 2010 in Mainz ein strukturiertes Anhörungsverfahren der betroffenen Kreise (u. a. Glücksspielanbieter, Verbraucherschützer, Suchtfachleute) zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“ statt. Insgesamt 117 Organisationen, Verbände, Institutionen und Vertreter der begleitenden wissenschaftlichen Forschung beteiligten sich mit annähernd 100 Beiträgen hieran und stellten ihre Positionen vor, um diese in die weitere Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung neuerer Entwicklungen in der Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie in der Regulierungspraxis anderer Staaten einfließen zu lassen. Unter der Adresse <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/stellungnahmen-zum-gluecksspielwesen/> stellt die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz die Stellungnahmen aus dem strukturierten Anhörungsverfahren zur Verfügung.

IV. Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

Der EuGH entschied am 8. September 2010 über mehrere Vorabentscheidungsersuchen deutscher Verwaltungsgerichte zur Auslegung der Artikel 43 und 49 EG. Nur in einem Verfahren ging es um die derzeitigen Regelungen des GlüStV, in den weiteren Verfahren war die Rechtslage vor dem Inkrafttreten des GlüStV maßgeblich.

Der EuGH hat erneut anerkannt, dass im Übermaß betriebene Spiele und Wetten sozialschädliche Folgen haben können, sodass nationale Rechtsvorschriften zur Nachfragevermeidung und Begrenzung der Spielleidenschaft gerechtfertigt sein können. Er führte aus, dass das Lotteriemonopol zwar eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit darstelle, diese aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses aber gerechtfertigt sein könne.

Hieran könne es fehlen, wenn der rechtliche Rahmen nicht kohärent und systematisch auf Suchtbekämpfung angelegt sei.

Zur Feststellung, ob die konkrete Anwendung in Deutschland tatsächlich den rechtlichen Vorgaben entspricht, hat der EuGH den Verwaltungsgerichten zu den strittigen Verfahren aufgegeben zu prüfen, ob

- die Werbemaßnahmen nicht den Spieltrieb der Verbraucher fördern,
- andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern (wie Pferdewetten und Automatenspiele) betrieben werden dürfen und
- von nicht unter das Monopol fallenden Glücksspielen ein höheres Suchtpotenzial ausgeht.

Insofern hat der EuGH – anders als teilweise in der Öffentlichkeit kommentiert – die aktuelle Rechtslage des Glücksspielstaatsvertrages nicht verworfen, sondern hält das Monopol zum Schutz vor Suchtgefahren unter der Voraussetzung eines hinreichend kohärenten staatlichen Verhaltens im gesamten Glücksspielbereich weiterhin für gerechtfertigt.

Die EuGH-Entscheidungen weisen aber auf einen Korrekturbedarf der derzeitigen gesetzlichen Regelungen hin. Um die geforderte Gesamtkohärenz über alle Glücksspielsektoren zu erreichen, sind die Länder und der Bund gemeinsam gefordert.

So sind die Länder nicht für das gesamte „gewerbliche Spielrecht“ (Spielhallen und Spielgeräte) zuständig, sondern nur für das Recht der Spielhallen (= Spielhallen ohne Spielgeräte), also nur für einzelne Bereiche, wie z. B. Platzierung und Mindestabstand der Spielgeräte, räumlich bezogene Regelung zum Spieler- und Jugendschutz. Hingegen liegt die Festlegung von Höchstzahlen zulässiger Geldspielgeräte und von Räumlichkeiten in denen

Geld- und Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen, in der Bundeskompetenz. In der Diskussion zeigt sich der Bund der Änderungsnotwendigkeit gegenüber aufgeschlossen.

Daneben obliegt dem Bund die Zuständigkeit für das Recht der Pferdewetten.

V. Varianten zur möglichen Ausgestaltung des Glücksspielrechts

Derzeit haben sich die Regierungschefinnen/chefs der Länder darauf verständigt, dass am bisherigen Lotteriemonopol festgehalten werden soll. Festlegungen über die weitere Ausgestaltung des Marktes der Sportwetten gibt es nicht, sodass drei unterschiedliche Varianten diskutiert werden:

1. Modell I

Mit diesem Modell wird grundsätzlich am bisherigen Lotterie- und Sportwettmonopol festgehalten. Gleichzeitig erfolgt eine Weiterentwicklung mit einer behutsamen Öffnung hin zu Werbemaßnahmen und Internetangebot, um angesichts des stark gewachsenen illegalen Sportwettenmarktes die Kanalisierungsfunktion des legalen Glücksspielsystems zu stärken.

2. Modell II

In diesem Alternativmodell soll das Lotteriemonopol ebenfalls beibehalten werden; Kernpunkt ist aber die Liberalisierung des Sportwettbereichs, für den auch keine zahlenmäßige Begrenzung der Erlaubnisse vorgesehen ist. Hauptziel des Modells II ist nach Ansicht seiner Befürworter die Überführung nicht erlaubter Angebote aus dem Schwarzmarkt in den ordnungsrechtlichen Regelungsrahmen.

3. Experimentierklausel

Dieses Modell unterscheidet sich von Modell II dadurch, dass die Vergabe einer begrenzten Anzahl von Konzessionen für eine begrenzten Zeitraum erfolgen soll.

Darüber hinaus besteht in allen Modellen die Notwendigkeit, die vom EuGH geforderte Gesamtkohärenz herzustellen. So ist das Automatenpiel aufgrund seines Suchtpotenzials stärker suchtpräventiv auszugestalten. Laut der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen sei der Umsatz der Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in den vier Jahren nach den Änderungen in der Spielverordnung von 5,7 auf 8,3 Mrd. € gewachsen und erzielt knapp 40 % aller Bruttospielerträge auf dem legalen Glücks- und Gewinnspielmarkt.

Ausführungen zur Suchtproblematik sind in dem von der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e. V. herausgegebenen „Jahrbuch Sucht“ auszugsweise unter der Adresse http://www-user.uni-bremen.de/~drmeyer/index_dateien/000310S120ff.pdf zu finden.

Nach Schätzung der „Bremer Fachstelle Glücksspielsucht“ leben in Bremen 1 600 bis 3 600 gefährdete Spieler und 1 100 bis 3 100 Spielsüchtige.

Der erfolgte Zuwachs am Automatenpielangebot geht mit negativen städtebaulichen Folgen einher.

Während sich die sogenannten A-Länder eindeutig für den Erhalt des Lotterie- und Sportwettmonopols aussprechen, werden aus dem Kreis der unionsregierten Länder das Modell II und die Experimentierklausel bevorzugt. Der Senat setzt sich zusammen mit den anderen A-Ländern für eine Verlängerung und Weiterentwicklung des geltenden Glücksspielstaatsvertrages ein, weil sich dieses Regelungssystem grundsätzlich bewährt hat.

Aufgrund der umfangreichen Rechtsprechung des EuGH und deutscher Bundesgerichte ist das bestehende Monopol im Lotterie- und Sportwettbereich auch als zulässig anzusehen, wobei in Teilbereichen (Werbung, Automatenpiel und Pferdewetten) eine Weiterentwicklung erforderlich ist.

Hingegen ist bei der derzeit diskutierten Liberalisierung des Sportwettenbereichs nicht überzeugend dargelegt worden, wie die hierfür entwickelten Modelle mit der EuGH-Rechtsprechung in Einklang zu bringen sind, insbesondere wie die geforderte Gesamtkohärenz über alle Glücksspielsektoren hergestellt werden kann. So besteht bei den Sportwetten unzweifelhaft eine höhere Sucht-

gefahr und ein höheres Kriminalitätsrisiko als bei den Lotterien. Es ist kaum begründbar, weshalb in diesem Bereich eine Liberalisierung erfolgen soll, während der weniger gefährliche Bereich der Lotterien als Monopol weitergeführt werden soll. Es besteht bei der Liberalisierung daher die Gefahr, dass diese Modelle vor dem EuGH wegen mangelnder Kohärenz keinen Bestand haben würden und im Weiteren auch das Lotteriemonopol infrage gestellt würde.

Der Senat ist der Ansicht, dass der Fortbestand des Lotteriemonopols rechtssicher zu gewährleisten ist, wenn der Lotterie- und Sportwettenbereich weiterhin als Monopol ausgestaltet wird, da so die vom Europäischen Gerichtshof geforderte gesamt-kohärente Ausrichtung auf ordnungsrechtliche Ziele für alle Spielangebote (Kanalisation, des Jugend- und Verbraucherschutzes, die Bekämpfung von Folge- und Begleitkriminalität einschließlich der Manipulation von Sportereignissen) erreicht werden kann. Um die Gesamtkohärenz zu erreichen, muss der Bund die Regelungen für die in seiner Zuständigkeit liegenden Glücksspielbereiche (Automatenspiel und Pferdewetten) überarbeiten und die Vermeidung der Spielsucht in den Vordergrund stellen.

VI. Besteuerung

Von den Befürwortern der Liberalisierungsmodelle wird die Einschätzung vertreten, dass hierdurch eine höhere Einnahmeerzielung erreichbar sei.

Die Finanzministerkonferenz stellte hierzu fest, dass die Einnahmeerwartungen bei einer Liberalisierung der Sportwetten deutlich überzogen sind.

„Die Einnahmen der Länder aus der Lotteriesteuer auf Sportwetten betrug im Jahr 2009 rd. 42 Mio. €. Aus Konzessionsabgaben wurde daneben rd. 30 Mio. € eingenommen. Um diese Einnahmen zu erreichen, müssten die Einsätze bei den dann liberalisierten Sportwetten auf rd. 4,8 Mrd. € steigen. Dies wäre 20 Mal mehr als die Umsätze in Höhe von 237 Mio. € die der DLTB aus Sportwetten im Jahr 2009 erzielte.“ Insofern wäre schon zur Aufrechterhaltung des bisherigen Einnahmenniveaus eine massive Ausweitung des Glücksspiels erforderlich, die gesellschaftspolitisch nicht erwünscht sein kann.

Im Übrigen weist die Finanzministerkonferenz auf eine Reihe weiterer Probleme hin, die sich bei einer Liberalisierung im Sportwettenbereich ergeben würden. So würde sich z. B. die vorgeschlagene unterschiedliche Besteuerung des liberalisierten und des Monopolbereichs unter Gleichheitsgesichtspunkten kaum begründen lassen und so letztlich eine Aufkommensreduzierung bei den Lotterien eintreten. Es ist daher insgesamt eher zu erwarten, dass sich keine Einnahmeverbesserung realisieren lassen wird, sondern vielmehr das Lotteriemonopol infrage gestellt wird und die hier erzielten Einnahmen entfallen werden.

VII. Einnahmen in der Freien Hansestadt Bremen aus den Lotterien

Die Zahlen für das Jahr 2010 liegen noch nicht vor, sodass in der anliegenden Übersicht die Einnahmen aus dem Zweckertrag (11,6 Mio. €) der von der Bremer Toto und Lotto GmbH (BTL) veranstalteten Spiele (Toto/Lotto, GlücksSpirale, BINGO, Spiel 77, Super 6, KENO, plus 5, ODDSET und Sofortlotterie) und deren Verwendung sowie die erhobenen Steuern (9,8 Mio. €) für das Jahr 2009 detailliert dargestellt werden.

VIII. Weiteres Verfahren

Damit zum 1. Januar 2012 eine bundesweit einheitliche Neuregelung des Sportwett- und Lotteriebereichs in Kraft treten kann, ist eine Beschlussfassung in der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs am 10. März 2011 bzw. im Rahmen einer Sonderkonferenz am 6. April 2011 vorgesehen.

Zur Vorbereitung der Entscheidung wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, der die Chefs der Staats- und Senatskanzleien aus Sachsen-Anhalt, Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein angehören.

Nach erfolgtem Beschluss wird eine ergänzende Anhörung durch Sachsen-Anhalt durchgeführt und das Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission

eingeleitet, für das erfahrungsgemäß vier Monate einzuplanen sind. Zeitgleich wird eine Vorabinformation an die Landtage erfolgen, so dass nach der für August 2011 geplanten Unterzeichnung des Staatsvertrages die Zustimmung der Länderparlamente bis zum 31. Dezember 2011 möglich ist.

ANLAGE

Aufkommen und Verwendung der in der Freien Hansestadt Bremen erzielten Zweckabgaben aus den Lotterien und Sportwetten

Die Spieleinsätze für die von der Bremer Toto und Lotto GmbH (BTL) veranstalteten Spiele (Toto/Lotto, GlücksSpirale, BINGO, Spiel 77, Super 6, KENO, plus 5, ODDSET und Sofortlotterie) betragen in 2009 über 55 Mio. € (inklusive 1,378 Mio. € bei ODDSET).

Hiervon wurde neben der Lotteriesteuer in Höhe von 9,8 Mio. € (ca. 0,230 Mio. € bei ODDSET) auch Zweckabgaben (§§ 12 und 13 BremGlüG) in Höhe von insgesamt 11 675 065,79 € (ca. 0,206 Mio. € bei ODDSET) vereinnahmt, deren Verwendung nachfolgend dargestellt wird:

Vorwegabzug

- | | |
|---|--------------|
| 1. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales – Prävention, Beratung und Forschung im Bereich der Spielsucht | 120 000,00 € |
| 2. Senator für Inneres und Sport – u. a. für die Gemeinsame Geschäftsstelle des Fachbeirats | 112 664,87 € |

Stadtgemeinde Bremen

- | | |
|---|----------------|
| 1. Senator für Inneres und Sport – Bereich Sport – | 1 981 799,08 € |
| 2. Senator für Kultur | 1 429 622,68 € |
| 3. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales – Bereich Gesundheit – | 560 327,45 € |
| 4. Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa | 1 056 548,32 € |
| 5. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales – Bereich Jugend – | 1 120 654,97 € |
| 6. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales – Bereich Soziales – | 1 120 654,97 € |

Stadtgemeinde Bremerhaven

- | | |
|----------------------|----------------|
| 1. Sport | 336 174,59 € |
| 2. Allgemeine Zwecke | 1 562 021,56 € |

Sportverbände

- | | |
|---------------------------------|--------------|
| 1. Landessportbund Bremen e. V. | 607 361,02 € |
| 2. Bremer Fußballverband e. V. | 312 492,33 € |

Sozialverbände/Vereine

- | | |
|--|--------------|
| 1. Wilhelm Kaisen Bürgerhilfe e. V. Bremen | 477 165,16 € |
| 2. Volkshilfe Bremerhaven e. V. | 119 291,24 € |
| 3. Bürgerparkverein | 330 776,90 € |

Überregionale Empfänger (GlücksSpirale)

- | | |
|--|--------------|
| 1. Deutscher Sportbund | 142 503,55 € |
| 2. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege | 142 503,55 € |
| 3. Deutsche Stiftung Denkmalschutz e. V. | 142 503,55 € |