



# HESSISCHER LANDTAG

23. 08. 2007

## **Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Glücksspielgesetz**

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 22. August 2007 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 20. August 2007 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister des Innern und für Sport vertreten.

### **A. Problem**

Das geltende Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen ist verfassungswidrig und muss spätestens bis zum 31. Dezember 2007 durch ein neues verfassungskonformes Gesetz abgelöst werden.

### **B. Lösung**

Ablösung des verfassungswidrigen Gesetzes durch das neue verfassungskonforme Hessische Glücksspielgesetz, mit dem auch dem zwischen den Ländern vereinbarten Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland zugestimmt wird.

### **C. Befristung**

Das Gesetz wird auf 5 Jahre befristet.

### **D. Alternativen**

Keine.

### **E. Finanzielle Mehraufwendungen**

Zusätzliche Ausgaben für die Bekämpfung der Glücksspielsucht und für Glücksspielsuchtforschung; zusätzliches Personal für die Erlaubnisse für staatliches Glücksspiel (2 Personen): insgesamt etwa 1,2 Mio. €.

### **F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen oder Männern**

Keine.

### **G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen**

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

## **Hessisches Glücksspielgesetz**

Vom

### **ERSTER TEIL**

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland

#### **§ 1 Zustimmung**

- (1) Dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag) vom 30. Januar bis 31. Juli 2007 wird zugestimmt.
- (2) Der Staatsvertrag wird nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht.

#### **§ 2 Inkrafttreten**

- (1) Der Staatsvertrag tritt nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 1 am 1. Januar 2008 in Kraft.
- (2) Sollte der Staatsvertrag nach seinem § 29 Abs. 1 Satz 2 gegenstandslos werden, ist dies spätestens bis zum 1. Februar 2008 im Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I bekannt zu geben. In diesem Fall gelten die §§ 1 bis 27 des Staatsvertrags ab dem 1. Januar 2008 in Hessen als hessisches Landesrecht entsprechend.
- (3) Tritt der Staatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 1 zum 31. Dezember 2011 außer Kraft, gelten seine §§ 1 bis 27 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2012 als hessisches Landesrecht entsprechend fort.
- (4) Gelten die Bestimmungen des Staatsvertrags nach Abs. 3 oder gilt der Staatsvertrag nach seinem § 28 Abs. 1 Satz 2 in Hessen über den 31. Dezember 2011 fort, ist dies bis zum 1. Februar 2012 im Gesetz- und Verordnungsblatt Teil I bekannt zu geben.

### **ZWEITER TEIL**

Glücksspielsuchtprävention, Glücksspielsuchtforschung, Spielersperren

#### **§ 3 Glücksspielsuchtprävention**

Das Land Hessen stellt nach Maßgabe des Haushaltsplans einen angemessenen Anteil der Spieleinsätze in Hessen für ein Netz von Beratungsstellen im Hinblick auf Glücksspielsucht, für die fachliche Beratung und Unterstützung des Landes bei der Glücksspielaufsicht, zur Beratung des Landes über geeignete Maßnahmen zur Glücksspielsuchtprävention, insbesondere über die Gestaltung der Werbung für die unterschiedlichen Glücksspielangebote, sowie für die Beurteilung der Sozialkonzepte der Veranstalter und der Gestaltung der Vertriebswege zur Verfügung.

#### **§ 4 Glücksspielsuchtforschung**

- (1) Das Land Hessen stellt die Finanzierung geeigneter Projekte zur Erforschung der Glücksspielsucht sicher.
- (2) Die in § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags genannten Veranstalter und die Spielbanken sind berechtigt und auf Verlangen der Glücksspielaufsichtsbehörden auch verpflichtet, ihre Kundendaten anonymisiert für Zwecke der Glücksspielforschung zur Verfügung zu stellen.

## **§ 5 Spiellersperren**

(1) Die in § 10 Abs.2 des Glücksspielstaatsvertrags genannten Veranstalter und die Spielbanken sind verpflichtet, ein gemeinsames Sperrsystem zu unterhalten und zu diesem Zweck die Daten der von ihnen gesperrten Spielerinnen und Spieler unverzüglich in der Sperrdatei nach § 23 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags zu speichern.

(2) Die Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler dürfen nur für die Kontrolle der Spiellersperre verwendet werden.

(3) Verantwortliche Stelle im Sinne des Datenschutzrechts für die Daten gesperrter Spielerinnen und Spieler ist diejenige Stelle, die die Sperre ausgesprochen hat.

### DRITTER TEIL

#### Staatliche Sportwetten und Lotterien in Hessen

## **§ 6 Veranstalter**

(1) Das Land Hessen ist allein befugt, innerhalb seines Staatsgebiets Sportwetten zu veranstalten. Sportwetten sind Wettbewerbe mit Voraussagen zum Ausgang sportlicher Ereignisse. Satz 1 gilt nicht für Wetten aus Anlass von öffentlichen Pferderennen und anderen öffentlichen Leistungsprüfungen für Pferde, soweit sie von einem hierfür zugelassenen Renn- oder Pferdezuchtverein durchgeführt oder durch Buchmacher abgeschlossen oder vermittelt werden.

(2) Das Land Hessen kann Sportwetten, Zahlenlotterien und Sofortlotterien veranstalten.

(3) Das Land Hessen kann zu allen von ihm veranstalteten Sportwetten und Lotterien Zusatzlotterien und -ausspielungen veranstalten. Gleiches gilt auch für die in Annahmestellen vertriebenen Lotterien anderer Veranstalter.

(4) Die dem Land nach Abs. 2 und 3 grundsätzlich zustehenden Rechte können nur im Rahmen von Erlaubnissen nach § 9 ausgeübt werden.

(5) Zu allen vorgenannten Lotterien und Sportwetten sind Sonderauslosungen aus nicht ausgezahlten Gewinnen zulässig, um eine möglichst vollständige Ausschüttung des vorgesehenen Gewinnanteils zu erreichen.

(6) Mit der Durchführung der vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien ist die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen beauftragt.

(7) Die vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien dürfen nur in den nach § 10 zugelassenen Annahmestellen gewerbsmäßig vermittelt werden.

## **§ 7 Gewinnausschüttung**

(1) Die Hälfte der eingezahlten Spieleinsätze für Sportwetten und Zahlenlotterien ist als Gewinn an die Spielteilnehmerinnen und Spielteilnehmer auszuschütten, die die auszulosenden Zahlen oder den Ausgang des sportlichen Ereignisses den Teilnahmebedingungen des Veranstalters entsprechend richtig angegeben haben. Dies gilt nicht für Sportwetten und Zahlenlotterien mit festen Gewinnquoten und für Zahlenlotterien, die nach § 9 Abs. 5 des Glücksspielstaatsvertrags zugelassen werden.

(2) Bei Zusatzlotterien nach § 6 Abs. 3 sind mindestens 25 vom Hundert der Spieleinsätze als Gewinn auszuschütten.

**§ 8****Verteilung der Spieleinsätze**

(1) Von den Spieleinsätzen der vom Land Hessen veranstalteten Zahlenlotterien, Zusatzlotterien und Sportwetten erhalten

1. der Landessportbund Hessen e.V. 3,75 vom Hundert, höchstens 19 117 000 Euro,
2. die Liga der freien Wohlfahrtspflege eins vom Hundert, höchstens 5 099 000 Euro,
3. der Hessische Jugendring 0,4 vom Hundert, höchstens 2 060 000 Euro,
4. die Träger der außerschulischen Jugendbildung nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 698) 1,5 vom Hundert, höchstens 6 321 000 Euro,
5. der Ring politischer Jugend 0,15 vom Hundert, höchstens 559 000 Euro.

(2) Bearbeitungsgebühren und sonstige Kostenbeiträge der Spielteilnehmerinnen und Spielteilnehmer sind nicht Bestandteil der Spieleinsätze.

(3) Die Überschüsse aus den vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien sind an das Land Hessen abzuführen, das sie zur Förderung kultureller, sozialer und sportlicher Zwecke verwenden soll.

(4) Überschuss ist der Betrag, der nach Abzug der Veranstaltungskosten, der an die Spielteilnehmerinnen und Spielteilnehmer auszuschüttenden Gewinne und der Leistungen nach Abs. 1 sowie der Aufwendungen zur Glücksspiel-suchtprävention und Glücksspielsuchtforschung von den Spieleinsätzen, den Bearbeitungsgebühren und den sonstigen Kostenbeiträgen verbleibt.

**§ 9****Erlaubnis**

(1) Die Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten und Lotterien darf nur erteilt werden, wenn

1. das Veranstalten und Vermitteln den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrags nicht zuwiderläuft,
2. die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen des § 4 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags, des Internetverbots des § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags, der Werbebeschränkungen nach § 5 des Glücksspielstaatsvertrags und der Anforderungen an die Aufklärung über Suchtrisiken nach § 7 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist,
3. ein Sozialkonzept nach § 6 des Glücksspielstaatsvertrags vorliegt und auch sonst die Anforderungen des § 6 des Glücksspielstaatsvertrags erfüllt sind,
4. bei der Einführung neuer Glücksspielangebote oder Vertriebswege oder erheblicher Erweiterung der bestehenden Vertriebswege zuvor der Fachbeirat (§ 10 Abs. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags) nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 des Glücksspielstaatsvertrags beteiligt wurde,
5. die Teilnahme des Veranstalters am Sperrsystem nach den §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrags und der Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler nach § 21 Abs. 3 Satz 1 und § 22 Abs. 2 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist,
6. bei gewerblichen Spielvermittlern zudem die Einhaltung der Anforderungen nach § 19 des Glücksspielstaatsvertrags sichergestellt ist und
7. bei Annahmestellen, gewerblichen Spielvermittlern und Lotterieeinnehmern zudem die weiteren Anforderungen dieses Gesetzes erfüllt sind.

Sind die Voraussetzungen von Satz 1 erfüllt, ist im Rahmen der Ermessensausübung nach § 4 Abs. 2 Satz 3 des Glücksspielstaatsvertrags den Zielen des § 1 des Glücksspielstaatsvertrags Rechnung zu tragen.

(2) In der Erlaubnis sind neben den Regelungen nach § 9 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags festzulegen

1. der Veranstalter oder der Vermittler einschließlich beauftragter dritter Personen,
2. das veranstaltete oder vermittelte Glücksspiel,
3. die Form des Vertriebs oder der Vermittlung,
4. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltungen oder Vermittlung,
5. bei Lotterieveranstaltungen der Spielplan,
6. bei Vermittlungen der Veranstalter und
7. die sich aus der Zielvorgabe des § 10 Abs. 1 ergebende Höchstzahl an Annahmestellen.

In der Erlaubnis können Vorgaben zu Einsatzgrenzen und zum Ausschluss gesperrter Spielerinnen und Spieler getroffen werden, die über die Regelungen in den §§ 20 bis 22 des Glücksspielstaatsvertrags hinausgehen.

(3) An den vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien dürfen nur Personen teilnehmen, die in Hessen wohnen oder sich bei Vertragsabschluss in Hessen aufhalten oder denen nach dem Recht ihres Aufenthaltsorts die Teilnahme am auswärtigen Glücksspiel erlaubt ist.

(4) Das für das Glücksspielwesen zuständige Ministerium erteilt die erforderlichen Erlaubnisse für das Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten und Lotterien, soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt. Es ist auch zuständig für Erlaubnisse zur Einführung neuer Glücksspielangebote (§ 9 Abs. 5 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertrags) oder zur Einführung neuer Vertriebswege oder zur erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege (§ 9 Abs. 5 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags) in Hessen.

(5) Der Inhalt der Erlaubnisse für das Veranstalten von Sportwetten und Lotterien und die Teilnahmebedingungen sind im Staatsanzeiger für das Land Hessen zu veröffentlichen.

## **§ 10 Annahmestellen**

(1) Die Zahl der Annahmestellen in Hessen ist angemessen zu begrenzen.

(2) Eine Annahmestelle betreibt, wer aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags mit der Hessischen Lotterieverwaltung Sportwetten und Lotterien vermittelt.

(3) Annahmestellen dürfen nur in einem räumlich bestimmten Ort in Hessen an sich in Hessen aufhaltende Personen Spielverträge vermitteln.

(4) In einer Annahmestelle dürfen auch nach § 17 des Glücksspielstaatsvertrags erlaubte Ausspielungen und Lotterien vertrieben werden, sofern die Erlaubnis dies zulässt.

(5) Die Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle kann nur von der Hessischen Lotterieverwaltung beantragt und dieser erteilt werden.

(6) Die Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle darf nur erteilt werden, wenn

1. die Räumlichkeiten nach ihrer Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und Einteilung dem Ziel nicht entgegenstehen, nur ein begrenztes Glücksspielangebot zuzulassen,
2. die Annahmestelle nicht in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 203), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330), eingerichtet wird,

3. keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betreiberin oder der Betreiber die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,
4. keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Betreiberin oder der Betreiber den Anforderungen des Jugend- und des Spielerschutzes nicht hinreichend nachkommen wird,
5. die Betreiberin oder der Betreiber sich verpflichtet, sich selbst und das Personal im Hinblick auf die notwendigen Fachkenntnisse für den Betrieb einer Annahmestelle für Sportwetten und Lotterien schulen zu lassen,
6. auch sonst keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch den Betrieb der Annahmestelle aus anderen Gründen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet sein könnte, und
7. dadurch nicht die nach § 9 Abs. 2 Nr. 7 festgesetzte Höchstzahl überschritten wird.

(7) Die Erlaubnis ist zurückzunehmen, wenn bekannt wird, dass bei ihrer Erteilung der Versagungsgrund des Abs. 6 Nr. 3 vorlag.

(8) Die Erlaubnis ist zu widerrufen, wenn

1. wiederholt gegen Bestimmungen der Erlaubnis verstoßen wird,
2. die Betreiberin oder der Betreiber nicht genügend Vorsorge im Hinblick auf den erforderlichen Spieler- und Jugendschutz ergreift,
3. die für die Abwicklung der Spielverträge erforderlichen Daten nicht der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen vorgelegt werden,
4. die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen weitergeleitet werden,
5. die ordnungsgemäße Abwicklung des Spielgeschäfts sonst nachhaltig gefährdet wird,
6. nachträglich Tatsachen eintreten, die das Versagen der Erlaubnis rechtfertigen würden,
7. geforderte Sicherheiten nicht geleistet werden oder
8. Nachweise über geforderte Schulungen der Betreiberin oder des Betreibers und des Personals trotz Aufforderung nicht in angemessener Zeit vorgelegt werden.

## § 11

### Klassenlotterien, Lottereeinnehmer

(1) Über Anträge der Klassenlotterien auf Veranstaltung der Lotterien in Hessen und auf Erlaubnis zur Vermittlung dieser Lotterien durch Lottereeinnehmer in Hessen entscheidet das für Glücksspielwesen zuständige Ministerium. Dieses kann die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, die Entscheidung auch mit Wirkung für Hessen zu treffen.

(2) Lottereeinnehmer ist, wer aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags mit der Nordwestdeutschen Klassenlotterie oder der Süddeutschen Klassenlotterie deren Produkte vertreibt.

(3) In Hessen betätigt sich als Lottereeinnehmer, wer Spielverträge im Auftrag und für Rechnung der Klassenlotterien an Personen vermittelt, die sich in Hessen aufhalten.

(4) In Hessen sind nur Verkaufsstellen von Lottereeinnehmern der Süddeutschen Klassenlotterie zulässig.

(5) Die Erlaubnis zur Betätigung als Lottereeinnehmer oder zum Betrieb einer Verkaufsstelle eines Lottereeinnehmers kann nur von der veranstaltenden Klassenlotterie beantragt und dieser erteilt werden. Diese hat ein Führungszeugnis über den Lottereeinnehmer einzuholen und dessen finanzielle Verhältnisse zu prüfen. Die entsprechenden Unterlagen sind dem Antrag beizufügen.

(6) Für die Erteilung der Erlaubnis gilt § 10 Abs. 6 Nr. 1 bis 6 entsprechend.

(7) Für die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis gilt § 10 Abs. 7 und 8 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Erlaubnis zu widerrufen ist, wenn

1. die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an die veranstaltende Klassenlotterie weitergeleitet werden und Gewinne nicht unverzüglich an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgezahlt werden,
2. geforderte Sicherheiten oder Beiträge für die Treugeldversicherungen nicht geleistet werden.

#### VIERTER TEIL

##### Nicht gewerbliche Lotterien und Ausspielungen

#### § 12

##### Genehmigungsbehörden

(1) Zuständige Behörde für die Genehmigung nicht gewerblicher öffentlicher Lotterien und Ausspielungen im Sinne des Dritten Abschnitts des Glücksspielstaatsvertrags ist

1. die örtliche Ordnungsbehörde für Ausspielungen mit einem Spielkapital bis zu 6 000 Euro bei Veranstaltungen in geschlossenen Räumen (Tombolen),
2. die Kreisordnungsbehörde für Lotterien und Ausspielungen mit einem Spielkapital bis zu 130 000 Euro, bei Kreisgrenzen überschreitenden Veranstaltungen die Kreisordnungsbehörde, in deren Bezirk der Schwerpunkt der Veranstaltung liegt,
3. das Regierungspräsidium Darmstadt für Lotterien in Form des Gewinnsparens,
4. das für das Glücksspielwesen zuständige Ministerium für Lotterien und Ausspielungen mit einem Spielkapital von mehr als 130 000 Euro oder bei länderübergreifenden Lotterien.

(2) Diese Behörden nehmen für die von ihnen erlaubten Ausspielungen und Lotterien auch die Aufgaben der Glücksspielaufsicht nach § 9 des Glücksspielstaatsvertrags wahr.

#### § 13

##### Abweichungen vom Glücksspielstaatsvertrag

(1) Abweichend von § 15 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags müssen bei Kleinen Lotterien (§ 18 des Glücksspielstaatsvertrags) der Reinertrag und die Gewinnsumme nur jeweils 25 vom Hundert der Entgelte betragen.

(2) Eine neue auf längere Dauer geplante Lotterie darf auch nicht genehmigt werden, wenn für ihre Veranstaltung wegen des vorhandenen Angebots zugelassener Glücksspiele kein hinreichendes öffentliches Bedürfnis besteht. Der Zweck der Veranstaltung und die vorgesehene Verwendung des Zweckertrags bleiben insoweit außer Betracht.

#### FÜNFTER TEIL

##### Gewerbliche Spielvermittlung

#### § 14

##### Spielvermittler

(1) In Hessen betätigt sich als gewerblicher Spielvermittler, wer Spielverträge an Personen vermittelt, die sich in Hessen aufhalten.

(2) In Hessen ist gewerbliche Spielvermittlung nur für Lotterien und Ausspielungen zulässig, die in Hessen erlaubt sind.

(3) Örtliche Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler sind unzulässig.

### **§ 15 Erlaubnis**

(1) Für die Erteilung der Erlaubnis zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler in Hessen gilt § 10 Abs. 6 Nr. 3, 4 und 6 entsprechend. Darüber hinaus darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn der Vermittler seine allgemeinen Geschäftsbedingungen und den Vertrag mit dem Treuhänder vorgelegt hat und sich daraus Bedenken nicht ergeben.

(2) Für die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis gilt § 10 Abs. 7 und Abs. 8 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Erlaubnis zu widerrufen ist, wenn

1. die für die Abwicklung der Spielverträge erforderlichen Daten dem Veranstalter und dem Treuhänder nicht vorgelegt werden,
2. die eingenommenen Spieleinsätze nicht unverzüglich an den Veranstalter weitergeleitet werden.

Sie ist darüber hinaus zu widerrufen, wenn der Vermittler gegenüber dem Spielinteressenten nicht deutlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hingewiesen hat.

(3) Gewerbliche Spielvermittler haben für jedes Geschäftsjahr der Glücksspielaufsicht einen Bericht einer Wirtschaftsprüferin oder eines Wirtschaftsprüfers über ihren gesamten Geschäftsbetrieb vorzulegen.

## **SECHSTER TEIL**

### **Zuständigkeiten und Ordnungswidrigkeiten**

### **§ 16 Zuständigkeiten**

(1) Die für die Erteilung von Erlaubnissen nach dem Glücksspielstaatsvertrag zuständigen Behörden sind auch für die Überwachung der von ihnen erlaubten Veranstaltungen und das Einschreiten gegen Verstöße gegen die Erlaubnis zuständig.

(2) Die Kreisordnungsbehörden sind auch für die Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür zuständig.

(3) Das Regierungspräsidium Darmstadt ist für die Untersagung unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür zuständig, soweit der Veranstalter in Hessen weder einen Sitz noch eine Betriebsstätte hat.

(4) Neben den vorstehend genannten Behörden ist auch das für Glücksspielwesen zuständige Ministerium befugt, unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür zu untersagen.

(5) Die Zuständigkeit der örtlichen Gefahrenabwehrbehörde für ein Einschreiten gegen unerlaubtes Glücksspiel und der Werbung hierfür nach den Vorschriften des Hessischen Gesetzes über Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2005 (GVBl. I S. 674), bleibt neben den vorgenannten Zuständigkeiten bestehen.

(6) Die für ein Einschreiten gegen unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür zuständigen Behörden haben auch die Befugnisse der Glücksspielaufsicht nach § 9 des Glücksspielstaatsvertrags.

### **§ 17 Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags ohne Erlaubnis ein Glücksspiel veranstaltet oder vermittelt,
2. entgegen § 4 Abs. 3 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags Minderjährige an Glücksspielen teilnehmen lässt,



3. entgegen § 4 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrags öffentliche Glücksspiele im Internet veranstaltet und vermittelt,
4. unter Missachtung entsprechender Hinweise der Glücksspielaufsicht entgegen § 5 Abs. 1 und 2 des Glücksspielstaatsvertrags Werbung betreibt,
5. entgegen § 5 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags im Fernsehen, im Internet oder über Telekommunikationsanlagen für öffentliches Glücksspiel wirbt,
6. entgegen § 6 des Glücksspielstaatsvertrags seiner Verpflichtung nicht nachkommt, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen,
7. entgegen § 7 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags seinen Aufklärungspflichten nicht nachkommt,
8. entgegen § 7 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags die geforderten Hinweise auf Losen, Spielscheine und Spielquittungen nicht anbringt,
9. entgegen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 des Glücksspielstaatsvertrags die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht vollständig erteilt oder verlangte Unterlagen und Nachweise nicht oder nicht zeitgerecht vorlegt,
10. entgegen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrags Anforderungen der Glücksspielaufsichtsbehörde nicht erfüllt,
11. entgegen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Glücksspielstaatsvertrags als Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitut Untersagungsverfügungen der Glücksspielaufsichtsbehörde nicht unverzüglich nachkommt,
12. entgegen § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 des Glücksspielstaatsvertrags als Diensteanbieter Untersagungsverfügungen der Glücksspielaufsichtsbehörde nicht unverzüglich nachkommt,
13. gegen Bestimmungen oder Nebenbestimmungen einer behördlichen Erlaubnis nach § 17 des Glücksspielstaatsvertrags verstößt,
14. entgegen § 19 des Glücksspielstaatsvertrags die für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers geltenden Anforderungen nicht erfüllt, insbesondere dem bestellten Treuhänder die Spielunterlagen, die zur Führung der Geschäfte erforderlichen Unterlagen, die der Durchführung der Veranstaltung dienenden Gegenstände oder den Spielertrag ganz oder teilweise nicht herausgibt, die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht vollständig erteilt oder die zur einstweiligen Fortführung der Veranstaltung erforderlichen Dienstleistungen oder das hierfür erforderliche Personal nicht zur Verfügung stellt,
15. zum Antrag auf Betreiben einer Annahmestelle, auf Betätigung als Lottereeinnehmer oder als Verkaufsstelle eines Lottereeinnehmers oder zum Antrag auf Betätigung als gewerblicher Spielvermittler wesentliche Tatsachen wahrheitswidrig vorträgt oder verschweigt,
16. als gewerblicher Spielvermittler gegen Bestimmungen und Nebenbestimmungen der ihm erteilten Erlaubnis verstößt.

(2) Die Ordnungswidrigkeiten nach Abs. 1 können mit einer Geldbußen bis zu 500 000 Euro geahndet werden.

(3) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Abs. 1 begangen worden, so können die Gegenstände,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht und
2. die durch sie hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind,

eingezogen werden. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 603), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1786), ist anzuwenden.

(4) Zuständig für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten ist das Regierungspräsidium Darmstadt.

**SIEBENTER Teil****Übergangs- und Schlussvorschriften****§ 18****Verhältnis zum Hessischen Spielbankgesetz**

Die Vorschriften des Hessischen Spielbankgesetzes vom ... (GVBl. I S. ...) bleiben unberührt, soweit sich aus dem Glücksspielstaatsvertrag und diesem Gesetz nicht anderes ergibt.

**§ 19****Aufhebung bisherigen Rechts**

Es werden aufgehoben

1. das Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998 (GVBl. I S. 406), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S 698),
2. die Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 8. Dezember 2004 (GVBl. I S. 423),
3. das Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 22. Juni 2004 (GVBl. I S. 214).

**§ 20****Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft.

## Begründung

### Allgemeines

Aufgrund des Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (NJW 2006, 1261 ff.), das zwar unmittelbar nur zu Sportwetten in Bayern ergangen ist, jedoch nach §§ 31, 35 BVerfGG auch für alle anderen Länder gilt (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2006, 1 BvR 138/05, für NRW und BVerfG, Beschluss vom 2. August 2006, 1 BvR 2677/04, für BW), müssen die Länder ihr Sportwettenrecht spätestens bis Ende dieses Jahres entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht den Gesetzgebern gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben neu regeln, damit die bestehenden Monopole auch ab dem 1. Januar 2008 noch verfassungs- und europarechtskonform sind.

Folgende verfassungsrechtliche Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil an eine neue gesetzliche Regelung gestellt, die am Monopol festhalten soll:

Konsequente Ausrichtung am Ziel der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft.

Inhaltliche Kriterien über Art und Zuschnitt der Sportwetten und Vorgaben zur Beschränkung ihrer Vermarktung.

Die Werbung für das Wettangebot hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Wettmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Wetten zu beschränken.

Die Einzelausgestaltung ist am Ziel der Suchtbekämpfung und damit verbunden des Spielerschutzes auszurichten, auch etwa durch Vorkehrungen wie der Möglichkeiten der Selbstsperre.

Geboten sind Maßnahmen zur Abwehr von Suchtgefahren, die über das bloße Bereithalten von Informationsmaterial hinausgehen.

Die Vertriebswege sind so auszuwählen und einzurichten, dass Möglichkeiten zur Realisierung des Spieler- und Jugendschutzes genutzt werden. (Insbesondere eine Verknüpfung von Wettmöglichkeiten mit Fernsehübertragungen von Sportereignissen würde dem Ziel der Suchtbekämpfung zuwiderlaufen und die mit dem Wetten verbundenen Risiken verstärken.)

Schließlich hat der Gesetzgeber die Einhaltung dieser Anforderungen durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen.

Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht mit dem als Anlage beigefügten Staatsvertrag zum Glückspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) sowie den diesen ergänzenden weiteren landesrechtlichen Regelungen den vorgenannten verfassungsrechtlichen Anforderungen, die mit denen des Rechts der Europäischen Union übereinstimmen.

Der Gesetzentwurf fasst die bisher im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (GVBl. I 2004 S. 215), im Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 22. Juni 2004 (GVBl. I S. 214), in der Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 8. Dezember 2004 (GVBl. I S. 423) und im Gesetz über staatlichen Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998 (GVBl. I S. 406), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 698, 710), erhaltenen Vorschriften in einem Gesetz zusammen.

Die früher in Hessen noch geltende Verordnung über die Genehmigung öffentlicher Lotterien und Ausspielungen (Lotterieverordnung) vom 6. März 1937 (RGBl. I S. 283) ist bereits zum 31. Dezember 2006 außer Kraft getreten. Sie war zuvor bereits inhaltlich durch den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und wegen der Zuständigkeiten durch die Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach diesem Staatsvertrag überholt.

Mit dem neuen Gesetz werden damit die in Hessen geltenden materiellen landesrechtlichen Regelungen über Glücksspiele einschließlich Lotterien und Ausspielungen - bis auf das Hessische Spielbankgesetz - in einer Regelung zusammengefasst.

Daneben bleibt nur noch das Gesetz zu dem Staatsvertrag über eine staatliche Klassenlotterie vom 19. November 1992 (GVBl. I S. 597) und das Hessische Gesetz über Ordnungswidrigkeiten im Lotteriewesen vom 4. September 1974 (GVBl. I S. 361, 368) bestehen.

Unberührt bleiben auch die bundesrechtlichen Regelungen über das gewerbliche Spiel nach der Gewerbeordnung und über Pferdewetten nach den Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8. April 1922, zuletzt geändert durch Art. 119 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

Das neue Gesetz soll gewährleisten, dass zum 1. Januar 2008 in Hessen ein verfassungs- und europarechtskonformes Glücksspielrecht besteht.

Hinsichtlich der gegenwärtigen Lage in Deutschland hat die Europäische Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 4. April 2006 und ergänzendem Schreiben vom 23. März 2007 Gelegenheit zur Stellungnahme zu der Ansicht der Kommission gegeben, die Sach- und Rechtslage hinsichtlich der Sportwetten stehe in Deutschland z.Z. mit dem Recht der EU nicht in Übereinstimmung. Zur Begründung hat die Kommission in ihrem zweiten Schreiben ausschließlich Sachverhalte aufgeführt, die sich in den Jahren 2003 bis 2005 ereignet haben, also vor dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten. Die Bundesregierung hat zu diesen Schreiben der Kommission am 12. Juni 2006 und am 22. Mai 2007 jeweils eine ausführliche Stellungnahme übersandt, mit denen nach Ansicht der Landesregierung die Bedenken der Kommission überzeugend ausgeräumt werden.

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland wurde der Kommission am 23. Dezember 2006 notifiziert. Hierzu hat die Kommission mit Schreiben vom 22. März 2007 eine ausführliche Stellungnahme abgegeben, in der vor allem das geplante Verbot für Glücksspielangebote über das Internet als europarechtlich problematisch angesehen wird. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat hierauf mit Schreiben vom 24. April 2007 aus Sicht der Landesregierung überzeugend erwidert und dabei u.a. darauf hingewiesen, dass die Kommission selbst in ihrem ersten Schreiben vom 4. April 2006 Bedenken hinsichtlich der Gewährleistung eines ausreichenden Jugend- und Spielerschutzes bei einem Internetangebot geltend gemacht hatte und dass mit dem Ausschluss des Internets als Vertriebsweg für Glücksspielangebote die Gelegenheiten zum Spiel wirklich vermindert und die Tätigkeiten aller Anbieter in diesem Bereich kohärent und systematisch begrenzt werden. Ergänzend ist anzumerken, dass die Landesregierung es begrüßt hätte, wenn die Europäische Kommission einen Weg aufgezeigt hätte, wie in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Union ein legales aber begrenztes Glücksspielangebot im Internet gestaltet sein könnte, ohne dass zugleich das Internet unbegrenzt für Angebote aus dem EU-Ausland geöffnet werden müsste. Die hier verfolgten Ziele des Jugend- und Spielerschutzes und der Begrenzung des Glücksspielangebots lassen sich in einen freien europaweiten Wettbewerb um Mitspieler nicht verwirklichen.

Schließlich hat der Generaldirektor der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen der Europäischen Kommission sich hinsichtlich des Glücksspielstaatsvertrags noch mit Schreiben vom 14. Mai 2007 an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gewandt und europarechtliche Bedenken geltend gemacht. Die Landesregierung geht davon aus, dass auch diese Bedenken, die weitgehend auf Fehlinterpretationen des Glücksspielstaatsvertrags beruhen, von der Bundesregierung überzeugend entkräftet werden.

Die erwähnten Schreiben der Kommission und Antworten des Bundes sind dieser Begründung als Anlage beigefügt.

## **Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Zu § 1 Zustimmung:**

Die Vorschrift regelt die Zustimmung zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland und dessen Geltung nicht nur als Vertrag zwischen den Vertragspartnern sondern auch als Gesetz. Der Staatsvertrag (mit Begründung) ist diesem Gesetzentwurf als Anlage beigefügt.

**Zu § 2 Inkrafttreten:**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Staatsvertrags und die Art der Bekanntgabe des Inkrafttretens und des Fortgeltens des Staatsvertrags nach Ablauf der in ihm enthaltenen Befristung auf vier Jahre.

Abs. 2 Satz 2 trifft Vorsorge für den Fall, dass der Staatsvertrag nicht zustande kommt. In diesem Fall soll er in Hessen trotzdem ab dem 1. Januar 2008 als hessisches Landesrecht gelten. Dies ist erforderlich, weil ansonsten in Hessen ab diesem Termin kein verfassungs- und europarechtskonformes Sportwetten- und Lotterierecht mehr vorhanden wäre. Das bisher geltende Recht ist nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts nur bis zum 31. Dezember 2007 unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit gesetzten Vorgaben verfassungs- und europarechtskonform. Da die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit am 31. Dezember 2007 auslaufen, wäre das gegenwärtig noch geltende hessische Recht ab diesem Termin verfassungs- und europarechtswidrig.

Abs. 3 trifft ebenfalls Vorsorge für den Fall des planmäßigen Auslaufens der Geltung des Staatsvertrags nach Ablauf der Befristung auf vier Jahre. Sofern in diesem Fall nicht rechtzeitig ein neues am 1. Januar 2012 in Kraft tretendes Gesetz beschlossen wurde, soll der Staatsvertrag trotz seines Außerkrafttretens als Staatsvertrag in Hessen bis zum 31. Dezember 2012 als Landesrecht fortgelten.

Abs. 4 regelt die Bekanntgabe des Fortgeltens des Staatsvertrags, wenn dieser nach Abs. 3 nur in Hessen fort gilt oder wenn zwischen den Ländern vor Ablauf der Befristung Einigung über seine Fortgeltung erzielt wurde.

**Zu § 3 Glückspielsuchtprävention:**

Mit dieser Vorschrift verpflichtet sich das Land Hessen, einen angemessenen Anteil der Spieleinsätze in Hessen für ein flächendeckendes Netz von Beratungsstellen im Hinblick auf die Glückspielsucht sowie für die fachliche Beratung und Unterstützung der Glückspielaufsicht zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Regelung werden die oben genannten zentralen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an ein verfassungskonformes Monopol umgesetzt.

Das geplante Netz von Beratungsstellen soll nach bisheriger mit dem Sozialministerium abgestimmter Planung durch die Mitgliedsverbände der Hessischen Landestelle für Suchtgefahren e.V. (HLS) eingerichtet und aus den nach dieser Vorschrift zur Verfügung gestellten Mitteln finanziert werden. Nach dem bisherigen Stand der Haushaltsplanberatungen sollen im Jahr 2008 für Glückspielsuchtprävention und Glückspielsuchtforschung insgesamt 1 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden.

**Zu § 4 Glückspielsuchtforschung:**

Die Vorschrift dient der Umsetzung des § 11 des Glücksspielstaatsvertrags. Durch Förderung geeigneter Projekte - ggf. auch in Abstimmung mit anderen Ländern und dem nach § 10 Abs. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags zu bildenden Fachbereich - , für die sich ein Bedarf auch aus der Beratungsarbeit der Mitgliedsverbände der HLS und aus den Erkenntnissen der Glückspielaufsicht ergeben kann, soll nicht nur die Glückspielsucht im engeren Sinn sondern auch die Forschung zur Vermeidung von Anreizen zum Entstehen von Glückspielsucht vorangetrieben werden.

Abs. 2 enthält eine Verpflichtung für die Glücksspielveranstalter, ihre Kundendaten, soweit erforderlich, auch für Zwecke der Glücksspielforschung anonymisiert zur Verfügung zu stellen.

**Zu § 5 Spielersperrn:**

Die Vorschrift ergänzt die betreffend Spielersperrn vorgesehenen Regelungen der §§ 8 und 23 des Glücksspielstaatsvertrags.

**Zu § 6 Veranstalter:**

Abs. 1 entspricht § 1 Abs. 1 des geltenden Gesetzes über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen (SpW/LottoG) vom 3. November 1998 (GVBl. I S. 406), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 698). Das in Satz 1 dieses Paragraphen enthaltene Sportwettenmonopol war bereits im Gesetz über die Zulassung von

Sportwetten im Land Hessen vom 16. Februar 1949 (GVBl. I S. 17) geregelt.

Abs. 2 entspricht § 1 Abs. 2 SpW/LottoG mit der Erweiterung, dass jetzt die einzelnen vom Land veranstalteten Glücksspielarten insgesamt benannt werden (Sportwetten, Zahlenlotterien und Sofortlotterien).

Bisher hat das Land folgende Sportwetten und Lotterien nach den in der folgenden Aufzählung aufgeführten Teilnahmebedingungen angeboten:

Teilnahmebedingungen für die Sportwette "**Oddset-Kombi-Wette**" vom 20. Juli 2006 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 32 vom 7. August 2006)

Teilnahmebedingungen für die Sportwette "**Oddset-TOP-Wette**" vom 20. Juli 2006 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 32 vom 7. August 2006)

Teilnahmebedingungen für **Fußballtoto - Auswahlwette** vom 7. Juli 2005 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 30 vom 25. Juli 2005)

Teilnahmebedingungen für **Fußballtoto - Ergebniswette** vom 7. Juli 2005 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 30 vom 25. Juli 2005)

Teilnahmebedingungen für **Lotto** vom 7. Juli 2005 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 30 vom 25. Juli 2005)

Teilnahmebedingungen für die Lotterie **Keno** vom 16. Januar 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 5 vom 2. Februar 2004) zuletzt geändert am 27. Dezember 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 3 vom 17. Januar 2005)

Teilnahmebedingungen für die **Sofortlotterien** vom 10. Januar 2006 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 5 vom 30. Januar 2006).

Abs. 3 entspricht § 1 Abs. 3 SpW/LottoG und regelt die Zusatzlotterien.

Bisher hat das Land folgende Zusatzlotterien nach den aufgeführten Teilnahmebedingungen veranstaltet:

Teilnahmebedingungen für die Lotterie **Spiel 77** vom 13. November 2001 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 49 vom 3. Dezember 2001) zuletzt geändert am 27. Dezember 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 3 vom 17. Januar 2005)

Teilnahmebedingungen für die Lotterie **Super 6** vom 13. November 2001 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 49 vom 3. Dezember 2001) zuletzt geändert am 27. Dezember 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 3 vom 17. Januar 2005)

Teilnahmebedingungen für die Lotterie **Plus 5** vom 16. Januar 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 5 vom 2. Februar 2004) zuletzt geändert am 27. Dezember 2004 (veröffentlicht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 3 vom 17. Januar 2005)

Diese Zusatzlotterien dürfen nach geltendem Recht auch zu der Lotterie "Glücksspirale" veranstaltet werden.

Satz 2 des Abs. 3 erweitert die Möglichkeit, Zusatzlotterien anzubieten, auch auf künftig möglicherweise in Annahmestellen vertriebene Lose nicht gewerblicher privater Veranstalter, sofern die Erlaubnis für diese Veranstalter diesen Vertriebsweg zulässt. Von dieser gesetzlich vorgesehenen Erweiterung wird nach § 9 Abs. 5 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags nur Gebrauch gemacht werden können, wenn zuvor der nach § 10 Abs. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags zu bildende Fachbeirat dies als unbedenklich bewertet hat.

Abs. 4 stellt klar, dass die bisher dem Land Hessen als Veranstalter eingeräumten Rechte der Abs. 2 und 3 künftig nur im Rahmen einer nach den Regelungen von § 9 erteilten Erlaubnis ausgeübt werden können. Dass auch das Land Hessen selbst für die von ihm veranstalteten Sportwetten und Lotterien jeweils einer Erlaubnis bedarf, ist eine Folge der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts und deren Umsetzung durch § 4 des Glücksspielstaatsvertrags.

Abs. 5 regelt jetzt ausdrücklich, dass Sonderauslosungen mit dem Ziel, eine möglichst vollständige Ausschüttung der Gewinne entsprechend den gesetzlich festgesetzten Gewinnquoten zu erreichen, zulässig sind. Solche Sonderauslosungen gibt es schon jetzt, sie sind zur Erreichung der in § 2 SpW/LottoG gesetzten Ziele zulässig. Da dies jedoch teilweise bezweifelt wurde, erscheint es zur Rechtssicherheit sinnvoll, es ausdrücklich gesetzlich zu regeln.

Abs. 6 entspricht § 1 Abs. 4 SpW/LottoG mit der Änderung, dass hier jetzt konkret die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen als beauftragter Durchführer der vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien benannt wird. Mit der neuen Formulierung wird klargestellt, dass es sich bei der Beauftragung dieser Gesellschaft um ein in-house-Geschäft des Landes im Sinne der Rechtsprechung des EuGH handelt, auf das europarechtliche Vergaberegeln nicht anzuwenden sind. Das Land Hessen ist Alleingesellschafter der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

Abs. 7 entspricht dem bisherigen § 1 Abs. 5 SpW/LottoG als Grundsatzregelung und verweist hinsichtlich der Zulassung der Annahmestellen auf den neuen § 10.

#### **Zu § 7 Gewinnausschüttung:**

Die Vorschrift greift die in § 2 SpW/LottoG geltende Regelung mit der Ergänzung auf, dass die nach bisherigem Recht geltenden Grenzen für Erlaubnisse nach neuem Recht nicht zwingend sind.

#### **Zu § 8 Verteilung der Spieleinsätze:**

Die Vorschrift fasst die bisher in § 3 (Verteilung der Spieleinsätze) und § 4 (Überschüsse) SpW/LottoG enthaltenen Regelungen in einem Paragraphen zusammen.

Abs. 1 entspricht § 3 Abs. 1 und 2 SpW/LottoG, die damit zu einer Regelung zusammengefasst werden.

Abs. 2 übernimmt § 3 Abs. 3 SpW/LottoG.

Abs. 3 entspricht § 4 Abs. 1 SpW/LottoG.

Abs. 4 entspricht § 4 Abs. 2 SpW/LottoG mit der Ergänzung, dass die Aufwendungen zur Glücksspielsuchtprävention (§ 3) und zur Glücksspielsuchtforschung (§ 4) ebenfalls vor der Feststellung des Überschusses abzuziehen sind.

#### **Zu § 9 Erlaubnis:**

Nach § 4 des Glücksspielstaatsvertrags bedarf künftig jeder, der Glücksspiele veranstaltet oder vermittelt, einer Erlaubnis. Dies gilt auch für das Land Hessen selbst, soweit es Glücksspiele veranstaltet.

Früher wurden nach der einschlägigen Rechtsprechung derartige "In-Sich-Erlaubnisse" als entbehrlich angesehen. Nach der oben erwähnten Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts muss künftig auch der Staat selbst - wie ein Dritter - eine Erlaubnis für die von ihm veranstalteten Sportwetten und Lotterien einholen, und zwar von einer Stelle, "die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweist". Die Landesregierung hat deshalb bereits die Zuständigkeit für die Staatslotterien vom Hessischen Ministerium der Finanzen auf das Hessische Ministerium des Innern und für Sport übertragen (vgl. den Beschluss über die Zuständigkeiten der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 der Verfassung des Landes Hessen vom ... (GVBl. I S ...)).

Abs. 1 regelt die Voraussetzungen für eine Erlaubnis zum Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten und Lotterien. Diese Voraussetzungen gelten

grundsätzlich einheitlich für das Land als Veranstalter und für das Vermitteln der im Land erlaubten Veranstaltungen (durch Annahmestellen der Hessischen Lotterieverwaltung, Lottereeinnehmer der Klassenlotterien und gewerbliche Spielvermittler). Die Erlaubnisvoraussetzungen sollen sicherstellen, dass künftig das Angebot an Glücksspielen und dessen Vertrieb strikt unter den Gesichtspunkten des Vorrangs der Spielsuchtprävention, des Jugendschutzes sowie des Spielerschutzes ("Vermeidung überhöhter Ausgaben für Glücksspiele") sowie des Verbraucherschutzes begrenzt wird.

Abs. 2 regelt Anforderungen an den Inhalt der Erlaubnisse. Nr. 7 dient der Umsetzung des Ziels des § 10 Abs. 1 und des § 10 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags. Die Hessische Lotterieverwaltung wird, um eine Erlaubnis nach § 9 erhalten zu können, ein Konzept zur sozialverträglichen Begrenzung der Zahl der Annahmestellen vorlegen müssen, aufgrund dessen dann eine Höchstzahl an Annahmestellen festzusetzen ist.

Abs. 3 verdeutlicht, welche Bedeutung die Gliederung des Bundes in Länder (Art 20 Abs. 1 GG, vgl. auch Art. 79 Abs. 3 GG) und die Regelung des Glücksspielrechts durch Landesrecht hat (Art. 70 GG). Nach dieser Kompetenzverteilung des Grundgesetzes hat eine auf Grund hessischen Landesrechts erteilte Erlaubnis nur eine auf das Land Hessen und seine Einwohner beschränkte Wirkung. Auf Grund hessischen Rechts in Hessen erlaubte Glücksspiele bleiben außerhalb von Hessen Glücksspiele ohne behördliche Erlaubnis im Sinne von § 284 Abs. 1 StGB.

Abs. 4 regelt die grundsätzliche Zuständigkeit des Ministeriums des Innern und für Sport für die nach § 4 des Glücksspielstaatsvertrags erforderlichen Erlaubnisse.

Abs. 5 schreibt die Veröffentlichung des Inhalts der Erlaubnisse zum Veranstalten von Sportwetten und Lotterien und der Teilnahmebedingungen dafür im Staatsanzeiger für das Land Hessen vor.

#### **Zu § 10 Annahmestellen:**

Annahmestellen sind nach § 3 Abs. 5 des Glücksspielstaatsvertrags in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags eingegliederte Vermittler. Veranstalter nach § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags ist in Hessen das Land Hessen selbst. Diese Aufgabe wird innerhalb des Landes seit dem 1. Januar 1965 von der Hessischen Lotterieverwaltung als selbständigen, kaufmännisch eingerichteten Betrieb des Landes wahrgenommen (StAnz 1964 S. 1546); die technische Durchführung ist der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen übertragen. Die Hessische Lotterieverwaltung ist ein Landesbetrieb im Sinn von § 26 Abs. 1 LHO. Die Hessische Lotterieverwaltung nimmt für das Land Hessen die öffentliche Aufgabe des Landes nach § 10 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags wahr, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.

Abs. 1 schreibt vor, dass die Zahl der Annahmestellen angemessen zu begrenzen ist. Diese Regelung entspricht der Zielvorgabe des § 10 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags und trägt den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts über eine zur Zielerreichung unangemessen hohe Dichte des Annahmestellenetzes Rechnung.

Abs. 2 beschreibt, dass die Annahmestelle durch privatrechtlichen Vertrag mit der Hessischen Lotterieverwaltung in die Vertriebsorganisation des Landes Hessen als Veranstalter eingegliedert ist.

Der Betrieb einer Annahmestelle setzt nach diesem Gesetz

- a) den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags (in der Regel eines Handelsvertretervertrags im Nebenberuf) mit der Hessischen Lotterieverwaltung und
- b) eine behördliche Erlaubnis für den Betrieb dieser Annahmestelle voraus.

Abs. 3 schließt aus, dass Annahmestellen Spielverträge an Personen außerhalb von Hessen vermitteln.

Abs. 4 räumt die Möglichkeit ein, in Annahmestellen auch die Lotterien "Glücksspirale" und andere Lotterien gemeinnütziger Veranstalter zu vertreiben, wenn die Erlaubnis dieser Lotterien diesen Vertriebsweg zulässt und die Hessische Lotterieverwaltung damit einverstanden ist.



Abs. 5 regelt, dass nur die Hessische Lotterieverwaltung die Erlaubnis zum Betreiben einer Annahmestelle beantragen und erhalten kann.

Abs. 6 regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis, die neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 9 Abs. 1, soweit diese für Annahmestellen einschlägig sind, zu erfüllen sind.

Nr. 1 enthält Anforderungen an eine Annahmestelle.

Nr. 2 schließt aus, dass Annahmestellen in einer Spielhalle oder einer ähnlichen Einrichtung eingerichtet werden. Dies folgt schon aus Nr.1, soll aber zur Klarstellung ausdrücklich normiert werden, um Streitigkeiten über die Auslegung der Nr. 1 auszuschließen. Eine Kumulation des staatlichen Glücksspielangebots mit dem gewerblichen Glücksspielangebot in Spielhallen wäre mit den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags unvereinbar.

Nrn. 3 - 6 enthalten die persönlichen Voraussetzungen für den Betrieb einer Annahmestelle.

Nr. 7 sichert eine objektive Begrenzung der Zahl der Annahmestellen entsprechend den Zielen des Abs. 1 und des § 10 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags.

Abs. 7 regelt die Rücknahme einer Erlaubnis.

Abs. 8 regelt die Voraussetzungen für den Widerruf einer erteilten Erlaubnis.

#### **Zu § 11 Klassenlotterien, Lotterieceinnehmer:**

Wie das Land Hessen selbst benötigen künftig auch die von einigen Ländern gemeinsam getragenen Klassenlotterien für ihre Lotterieveranstaltungen einer Genehmigung. Dies gilt ebenso für deren Lotterieceinnehmer. Damit diesen für ihre bundesweite Betätigung künftig nicht 16 Einzelerlaubnisse erteilt werden müssen, sieht Satz 2 des Abs. 1 vor, dass das Ministerium des Innern und für Sport auch die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen kann, die Erlaubnis auch mit Wirkung für Hessen zu erteilen. Eine solche Ermächtigung wird nur erteilt werden, wenn zuvor abgeklärt ist, dass die Erlaubnis auch auf Grund der hessischen Erlaubnisvoraussetzungen unbedenklich erteilt werden kann.

Abs. 2 beschreibt, wie § 10 Abs. 2 für Annahmestellen, dass der Lotterieceinnehmer durch privatrechtlichen Vertrag mit der Klassenlotterie in deren Vertriebsorganisation eingegliedert ist.

Abs. 3 stellt klar, dass jedes Vertreiben von Losen der Klassenlotterie an Personen in Hessen eine Betätigung in Hessen ist, die einer hessischen Erlaubnis bedarf.

Lotterieceinnehmer von Klassenlotterien vertreiben deren Produkte überwiegend durch Direktmarketing bundesweit. Sie können sich jedoch auch örtlicher Verkaufsstellen bedienen, in denen dann unmittelbar Lose der Klassenlotterie gekauft werden können, für die der Lotterieceinnehmer arbeitet. Örtliche Verkaufsstellen dürfen die Klassenlotterien nur in ihren jeweiligen Veranstalterländern einrichten. Dies wird in Abs. 4 für Hessen ausdrücklich normiert.

Abs. 5 regelt die Verpflichtung der Klassenlotterie, für ihre Lotterieceinnehmer und deren Verkaufsstellen die erforderliche Erlaubnis zu beantragen und zuvor eine Vorprüfung durch Einholung eines Führungszeugnisses und Prüfung der finanziellen Verhältnisse des Lotterieceinnehmers durchzuführen.

Abs. 6 enthält die weiteren Anforderungen, die ein Lotterieceinnehmer oder eine Verkaufsstelle eines Lotterieceinnehmers neben den Anforderungen des § 9 Abs. 1, soweit sie für Lotterieceinnehmer oder Verkaufsstellen einschlägig sind, erfüllen muss.

Abs. 7 regelt die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis

**Zu § 12 Genehmigungsbehörden:**

Die Vorschrift regelt die Zuständigkeiten für nicht gewerbliche Lotterien, die bisher in der Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 8. Dezember 2004 (GVBl. I S. 423) geregelt sind.

**Zu § 13 Abweichungen vom Glücksspielstaatsvertrag:**

Die Vorschrift enthält die schon bisher nach dem Hessische Ausführungsgesetz zum Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 22. Juni 2004 (GVBl. I S. 214) für kleine Lotterien und für neue auf längerer Dauer angelegte Lotterien zulässigen Ausnahmen vom jeweiligen Staatsvertrag.

**Zu § 14 Spielvermittler:**

Abs. 1 regelt, wie bisher § 4 Abs. 1 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 22. Juni 2004 (GVBl. I S. 214), wer sich in Hessen als gewerblicher Spielvermittler betätigt, der dafür künftig nach § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags einer Erlaubnis bedarf.

Abs. 2 stellt klar, dass eine hessische Erlaubnis zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler nicht das Vertreiben in Hessen nicht erlaubter Lotterien erlauben kann, sondern nur die Vermittlung der in Hessen erlaubten Lotterien.

Abs. 3 schließt eine Legalisierung der in Hessen wild entstandenen Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler aus. Im Hinblick auf das Ziel des Glücksspielstaatsvertrags, das Glücksspielangebot zu begrenzen (§ 1 Nr. 2 des Glücksspielstaatsvertrags) und die Umsetzung dieses Zieles durch eine Verringerung der Annahmestellen (§ 10 Abs. 1) ist die Zulassung von Verkaufsstellen gewerblicher Spielvermittler ausgeschlossen. Soweit gewerbliche Spielvermittler ohne vorherige Abklärung mit der zuständigen hessischen Behörde örtliche Verkaufsstellen eingerichtet haben oder noch einrichten, konterkarieren sie damit das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts.

**§ 15 Erlaubnis:**

Abs. 1 enthält die weiteren Anforderungen, die ein gewerblicher Spielvermittler neben den Erlaubnisvoraussetzungen des § 9 Abs. 1, soweit diese für gewerbliche Spielvermittler einschlägig sind, erfüllen muss.

Durch die Einführung einer Erlaubnispflicht für gewerbliche Spielvermittler durch § 4 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags wird dieser Beruf stärker als bisher reglementiert. Dies ist erforderlich, weil die bisherige Berufsausübung der gewerblichen Spielvermittler gezeigt hat, dass diese die Grenzen der ihnen bisher erlaubten Betätigung nicht eingehalten haben.

Dem gewerblichen Spielvermittler war bisher der Bereich des Direktmarketing für die Produkte eröffnet, die im Deutschen Lotto- und Totoblock nach im wesentlichen einheitlichen Regeln angeboten werden. Sie durften insofern für ihre Kunden Dienstleistungen erbringen, z.B. das Abliefern des Spielscheins bei der Lottogesellschaft und das Bilden von Spielgemeinschaften. Statt als Dienstleister für ihre Kunden im Auftrag und auf Kosten der Spielteilnehmer zu handeln, haben sie sich größtenteils - wie Feststellungen des Bundeskartellamts zu entnehmen ist - als Vertriebspartner für Lottogesellschaften betätigt und sich dabei von beiden Seiten bezahlen lassen. Dem Kunden wurde dies nicht transparent gemacht. Auch die Vorschrift, dass dem Kunden vor Vertragsabschluss deutlich gemacht werden muss, welcher Teil seiner Zahlung an die Lottogesellschaft weitergeleitet wird (und welchen Teil er damit für die Inanspruchnahme der Dienstleistung des Vermittlers bezahlt), wurde weitgehend missachtet. Dieser tatsächliche Befund rechtfertigt die Einführung einer Erlaubnispflicht für die gewerblichen Spielvermittler.

Den gewerblichen Spielvermittlern bleibt auch künftig der Weg des Direktmarketing, der auch den Klassenlotterien zur Verfügung steht, während dieser Weg für die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags sonst nicht eröffnet ist. Insofern gibt es für sie einen relativ exklusiven Vertriebsweg.

Der gewerbliche Spielvermittler, der sich bundesweit betätigen will, wird dies auch künftig tun können. Jedoch muss er die ordnungsrechtlichen Grenzen beachten, dass er in jedem Bundesland nur dort erlaubte Lotterien vermitteln darf. Der von den gewerblichen Spielvermittlern eingeführte Wettbewerb verschiedener Veranstalter nach § 10 Abs. 2 des Glücksspielstaatsvertrags um Kunden in einem Land war und ist nicht zulässig. Auch wenn die Produkte der Lottogesellschaften sehr ähnlich aussehen (wie z.B. Lotto), unterscheiden sie sich nach den Feststellungen des Bundeskartellamts doch so sehr, dass dieses wegen dieser Unterschiede einen Wettbewerb für möglich hält. Wettbewerb im Glücksspielwesen ist jedoch mit dem ordnungsrechtlichen Ziel eines sozialverträglichen begrenzten Glücksspielangebots unvereinbar. Der tatsächlich stattgefundenene Wettbewerb war und ist auch rechtlich unzulässig, denn er hat dazu geführt, dass in einem Land erlaubte Lotterieangebote in Ländern angeboten wurden, in denen diese so nicht erlaubt waren (wegen der Unterschiede in den Bearbeitungsgebühren, bei Sonderauslosungen usw.). Es gab und gibt kein bundesweites Produkt Lotto sondern 16 Produkte Lotto, die in ihrer konkreten Ausgestaltung jeweils nur in einem Land erlaubt sind und in den anderen Ländern so nicht vertrieben werden dürfen.

Abs. 2 regelt die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis zur Betätigung als gewerblicher Spielvermittler.

Abs. 3 verpflichtet die gewerblichen Spielvermittler, für jedes Geschäftsjahr den Bericht eines Wirtschaftsprüferin oder eines Wirtschaftsprüfers über ihren gesamten Geschäftsbetrieb vorzulegen. Wann dieser Bericht vorzulegen ist, wird in der Erlaubnis oder durch Absprachen mit dem gewerblichen Spielvermittler zu regeln sein.

#### **Zu § 16 Zuständigkeiten:**

Abs. 1 regelt, dass die für die Erteilung von Erlaubnissen zuständigen Behörden auch für die Überwachung und das Einschreiten gegen Verstöße zuständig sind.

Abs. 2 regelt - wie das geltende Recht - die Zuständigkeit der Kreisordnungsbehörden für die Untersagung unerlaubten Glücksspiels in der Werbung hierfür.

Abs. 3 regelt - ebenfalls wie das geltende Recht - die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Darmstadt für ein Einschreiten, wenn es in Hessen keine zuständige Kreisordnungsbehörde gibt.

Abs. 4 ermöglicht es dem für das Glücksspielwesen zuständigen Ministerium, in jedem Fall unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür auch selbst tätig zu werden. Von dieser Befugnis wird nur in besonders bedeutenden Fällen oder in einzelnen Fällen, die sich als Musterverfahren eignen, Gebrauch gemacht werden.

Abs. 5 stellt klar, dass die vorstehenden Zuständigkeitsregelungen die Zuständigkeit der örtlichen Gefahrenabwehrbehörden für ein Einschreiten gegen Vorkommnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich unberührt lassen.

Abs. 6 regelt, dass den vorstehend genannten Behörden auch die Befugnisse der Glückspielaufsicht nach § 9 des Glücksspielstaatsvertrags zustehen.

#### **Zu § 17 Ordnungswidrigkeiten:**

Die Vorschrift regelt, welche Verstöße gegen welche Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können.

#### **Zu § 18 Verhältnis zum Hessischen Spielbankgesetz:**

Die Vorschrift stellt klar, dass für Spielbanken die für Spielbanken geltenden Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags und dieses Gesetzes ergänzend neben dem (z.Z. im Entwurf beim Hessischen Landtag eingebrachten) Hessischen Spielbankgesetz gelten und im Falle einer Kollision beider Regelungen dem Spielbankgesetz vorgehen.

#### **Zu § 19 Aufhebung bisherigen Rechts**

Die Vorschrift hebt das bis zum Inkrafttreten des Gesetzes geltende bisherige Recht auf.

**Zu § 20 Inkrafttreten, Außerkrafttreten:**

Die Vorschrift sieht das Inkrafttreten dieses Gesetzes zum 1. Januar 2008 gleichzeitig mit dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vor. Außerdem regelt sie das übliche Außerkrafttreten des Gesetzes nach Ablauf von fünf Jahren.

Wiesbaden, 22. August 2007

Der Hessische Ministerpräsident

**Koch**

Der Hessische Minister des Innern  
und für Sport  
**Bouffier**

**Anlage**

# Staatsvertrag

## zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) \*

Das Land Baden-Württemberg,  
der Freistaat Bayern,  
das Land Berlin,  
das Land Brandenburg,  
die Freie Hansestadt Bremen,  
die Freie und Hansestadt Hamburg,  
das Land Hessen,  
das Land Mecklenburg-Vorpommern,  
das Land Niedersachsen,  
das Land Nordrhein-Westfalen,  
das Land Rheinland-Pfalz,  
das Saarland,  
der Freistaat Sachsen,  
das Land Sachsen-Anhalt,  
das Land Schleswig-Holstein und  
der Freistaat Thüringen  
(im Folgenden: „die Länder“ genannt)  
schließen nachstehenden Staatsvertrag:

\* Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18), sind beachtet worden.

**Erster Abschnitt**  
**Allgemeine Vorschriften**

**§ 1**  
**Ziele des Staatsvertrages**

Ziele des Staatsvertrages sind

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. das Glücksspielangebot zu begrenzen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden.

**§ 2**  
**Anwendungsbereich**

Die Länder regeln mit diesem Staatsvertrag die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen. Für Spielbanken gelten nur die §§ 1, 3 bis 8, 20 und 23.

**§ 3**  
**Begriffsbestimmungen**

(1) Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn

dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist. Auch Wetten gegen Entgelt auf den Eintritt oder Ausgang eines zukünftigen Ereignisses sind Glücksspiele.

(2) Ein öffentliches Glücksspiel liegt vor, wenn für einen größeren, nicht geschlossenen Personenkreis eine Teilnahmemöglichkeit besteht oder es sich um gewohnheitsmäßig veranstaltete Glücksspiele in Vereinen oder sonstigen geschlossenen Gesellschaften handelt.

(3) Ein Glücksspiel im Sinne des Absatzes 1, bei dem einer Mehrzahl von Personen die Möglichkeit eröffnet wird, nach einem bestimmten Plan gegen ein bestimmtes Entgelt die Chance auf einen Geldgewinn zu erlangen, ist eine Lotterie. Die Vorschriften über Lotterien gelten auch, wenn anstelle von Geld Sachen oder andere geldwerte Vorteile gewonnen werden können (Auspielung).

(4) Veranstaltet und vermittelt wird ein Glücksspiel dort, wo dem Spieler die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird.

(5) Annahmestellen und Lotterie-Einnehmer sind in die Vertriebsorganisation von Veranstaltern nach § 10 Abs. 2 eingegliederte Vermittler.

(6) Gewerbliche Spielvermittlung betreibt, wer, ohne Annahmestelle oder Lottereeinnehmer zu sein,

1. einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermittelt oder
2. Spielinteressenten zu Spielgemeinschaften zusammenführt und deren Spielbeteiligung dem Veranstalter – selbst oder über Dritte – vermittelt,

sofern dies jeweils in der Absicht geschieht, durch diese Tätigkeit nachhaltig Gewinn zu erzielen.

## **§ 4**

### **Allgemeine Bestimmungen**

(1) Öffentliche Glücksspiele dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes veranstaltet oder vermittelt werden. Das Veranstalten und das Vermitteln ohne diese Erlaubnis (unerlaubtes Glücksspiel) ist verboten.

(2) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn das Veranstalten oder das Vermitteln des Glücksspiels den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Die Erlaubnis darf nicht für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele erteilt werden. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Rechtsanspruch.

(3) Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig. Die Veranstalter und die Vermittler haben sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme ausgeschlossen sind.

(4) Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.

## **§ 5**

### **Werbung**

(1) Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.

(2) Werbung für öffentliches Glücksspiel darf nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen, insbesondere nicht gezielt zur Teilnahme am Glücksspiel auffordern, anreizen oder ermuntern. Sie darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Die Werbung darf nicht irreführend sein und muss deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

(3) Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten.

(4) Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten.



## **§ 6**

### **Sozialkonzept**

Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.

## **§ 7**

### **Aufklärung**

(1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen haben über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der von ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

(2) Lose, Spielscheine und Spielquittungen müssen Hinweise auf die von dem jeweiligen Glücksspiel ausgehende Suchtgefahr und Hilfsmöglichkeiten enthalten.

## **§ 8**

### **Spielersperr**

(1) Zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht sind die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter verpflichtet, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten.

(2) Die zur Teilnahme am Sperrsystem verpflichteten Veranstalter sperren Personen, die dies beantragen (Selbstsperr) oder von denen sie aufgrund der Wahrnehmung ihres Personals oder aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte annehmen müssen, dass sie spielsuchtgefährdet oder überschuldet sind, ihren finanziellen Ver-

pflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen oder Vermögen stehen (Fremdsperre).

(3) Die Sperre beträgt mindestens ein Jahr. Die Veranstalter teilen die Sperre dem betroffenen Spieler unverzüglich schriftlich mit.

(4) Die Veranstalter haben die in § 23 Abs. 1 genannten Daten in eine Sperrdatei einzutragen. Ein Eintrag ist auch zulässig, wenn nicht alle Daten erhoben werden können.

(5) Eine Aufhebung der Sperre ist frühestens nach einem Jahr und nur auf schriftlichen Antrag des Spielers möglich. Über diesen entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat.

## **Zweiter Abschnitt** **Aufgaben des Staates**

### **§ 9**

#### **Glücksspielaufsicht**

(1) Die Glücksspielaufsicht hat die Aufgabe, die Erfüllung der nach diesem Staatsvertrag bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie darauf hinzuwirken, dass unerlaubtes Glücksspiel und die Werbung hierfür unterbleiben. Die zuständige Behörde des jeweiligen Landes kann die erforderlichen Anordnungen im Einzelfall erlassen. Sie kann insbesondere

1. jederzeit Auskunft und Vorlage aller Unterlagen und Nachweise verlangen, die zur Prüfung im Rahmen des Satzes 1 erforderlich sind,
2. Anforderungen an die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele und die Werbung hierfür sowie an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen,
3. die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung unerlaubter Glücksspiele und die Werbung hierfür untersagen,

4. Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen und
5. Diensteanbietern im Sinne von § 3 Teledienstegesetz, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten untersagen.

Sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt wird oder dafür in mehreren Ländern geworben wird, kann jedes betroffene Land die zuständige Behörde eines anderen Landes ermächtigen, auch mit Wirkung für das betroffene Land tätig zu werden.

- (2) Widerspruch und Klage gegen diese Anordnungen haben keine aufschiebende Wirkung.
- (3) Die Länder arbeiten bei der Glücksspielaufsicht zusammen. Sie stimmen die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter ab.

(4) Die Erlaubnis wird von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebietes erteilt. Sie ist widerruflich zu erteilen und zu befristen. Sie kann, auch nachträglich, mit Nebenbestimmungen versehen werden. Die Erlaubnis ist weder übertragbar noch kann sie einem Anderen zur Ausübung überlassen werden.

(5) Die Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter setzt voraus, dass

1. der Fachbeirat (§10 Abs. 1 Satz 2) zuvor die Auswirkungen des neuen Angebotes auf die Bevölkerung untersucht und bewertet hat und
2. der Veranstalter im Anschluss an die Einführung dieses Glücksspiels der Erlaubnisbehörde über die sozialen Auswirkungen des neuen Angebotes berichtet.

Neuen Glücksspielangeboten steht die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleich.

(6) Die Glücksspielaufsicht darf nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zuständig ist.

## **§ 10**

### **Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes**

- (1) Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Sie werden dabei von einem Fachbeirat beraten, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt.
- (2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese öffentliche Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.
- (3) Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1.
- (4) Es ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird.
- (5) Anderen als den in Abs. 2 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden.

## **§ 11**

### **Suchtforschung**

Die Länder stellen die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicher.

## **Dritter Abschnitt**

### **Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential**

#### **§ 12**

##### **Erlaubnis**

- (1) Die Erlaubnis gemäß § 4 Abs. 1 darf nur erteilt werden, wenn
1. der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 13 entgegenstehen,
  2. die in §§ 14, 15 Abs. 1 und 2 und § 16 Abs. 3 genannten Voraussetzungen vorliegen,
  3. mit der Veranstaltung keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen, und
  4. nicht zu erwarten ist, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird oder die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden.

Satz 1 Nr. 3 gilt nicht für Lotterien in der Form des Gewinnsparens, wenn von einem Teilnahmebetrag ein Teilbetrag von höchstens 20 vom Hundert als Losanteil für die Gewinnspartlotterie verwendet wird.

(2) In der Erlaubnis kann für Veranstaltungen, die traditionell in Verbindung mit dem Fernsehen präsentiert werden und bei denen vorrangig die gemeinnützige Verwendung der Reinerträge dargestellt wird, eine Befreiung vom Verbot der Fernsehwerbung (§ 5 Abs. 3) zugelassen werden. In der Erlaubnis ist auch zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind.

(3) Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, kann das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, eine Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die hierzu ermächtigt haben.

#### **§ 13**

##### **Versagungsgründe**

(1) Eine Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn die Veranstaltung § 4 Abs. 2 bis 4 widerspricht. Dies ist vor allem der Fall, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Veranstaltung der Lot-

terie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der bereits veranstalteten Glücksspiele oder deren Art oder Durchführung den Spieltrieb in besonderer Weise fördert.

(2) Eine Erlaubnis darf insbesondere nicht erteilt werden, wenn

1. der Spielplan vorsieht, dass

- a) die Bekanntgabe der Ziehungsergebnisse öfter als zweimal wöchentlich erfolgt,
- b) der Höchstgewinn einen Wert von 1 Million Euro übersteigt oder
- c) Teile des vom Spieler zu entrichtenden Entgeltes zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Ziehungen zu schaffen (planmäßiger Jackpot),

oder

2. eine interaktive Teilnahme in Rundfunk und Telemedien mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird.

## **§ 14**

### **Veranstalter**

(1) Eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Veranstalter

1. die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes erfüllt und
2. zuverlässig ist, insbesondere die Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltung ordnungsgemäß und für die Spielteilnehmer sowie die Erlaubnisbehörde nachvollziehbar durchgeführt und der Reinertrag zweckentsprechend verwendet wird.

Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für die von den in § 10 Abs. 2 genannten Veranstaltern und von der Körperschaft des öffentlichen Rechts „Bayerisches Rotes Kreuz“ veranstalteten Lotterien und für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens (§ 12 Abs. 1 Satz 2).

(2) Soll die Veranstaltung ganz oder überwiegend von einem Dritten durchgeführt werden, darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn nicht die Gefahr besteht, dass durch die Durchführung die Transparenz und Kontrollierbarkeit der Veranstaltung beeinträchtigt wird und der Dritte

1. die Anforderungen des Absatzes 1 Nr. 2 erfüllt und
2. hinsichtlich der Durchführung der Veranstaltung den Weisungen des Veranstalters unterliegt und keinen maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Einfluss auf den Veranstalter hat.

## § 15

### **Spielplan, Kalkulation und Durchführung der Veranstaltung**

(1) Nach dem Spielplan müssen der Reinertrag, die Gewinnsumme und die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen; die Kosten der Veranstaltung sind so gering wie möglich zu halten. Reinertrag ist der Betrag, der sich aus der Summe der Entgelte nach Abzug von Kosten, Gewinnsumme und Steuern ergibt. Für den Reinertrag und die Gewinnsumme sollen im Spielplan jeweils mindestens 30 vom Hundert der Entgelte vorgesehen sein und es darf kein Grund zu der Annahme bestehen, dass diese Anteile nicht erreicht werden. Bei der Antragstellung ist eine Kalkulation vorzulegen, aus der sich die voraussichtlichen Kosten der Veranstaltung, die Gewinnsumme, die Steuern und der Reinertrag ergeben. Zeigt sich nach Erteilung der Erlaubnis, dass die kalkulierten Kosten voraussichtlich überschritten werden, ist dies der Erlaubnisbehörde unverzüglich anzuzeigen und eine neue Kalkulation vorzulegen.

(2) In den Kosten der Lotterie dürfen Kosten von Dritten im Sinne des § 14 Abs. 2 nach Art und Umfang nur insoweit berücksichtigt werden, als sie den Grundsätzen wirtschaftlicher Betriebsführung entsprechen. Die Vergütung des Dritten soll nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

(3) Der Veranstalter hat der zuständigen Behörde alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung der Lotterie erforderlich sind. Insbesondere hat er eine Abrechnung vorzulegen, aus der sich die tatsächliche Höhe der Einnahmen, des Reinertrages, der Gewinnausschüttung und der Kosten der Veranstaltung ergibt.

(4) Die zuständige Behörde kann auf Kosten des Veranstalters einen staatlich anerkannten Wirtschaftsprüfer beauftragen oder dessen Beauftragung vom Veranstalter verlangen, damit ein Gutachten zur Überprüfung der ordnungsgemäßen Planung oder Durchführung der Lotterie, insbesondere zur Angemessenheit der Kosten der Lotterie erstattet und der Behörde vorgelegt wird. Die Kosten des Gutachtens sind Kosten der Lotterie.

## § 16

### **Verwendung des Reinertrages**

(1) Der Reinertrag der Veranstaltung muss zeitnah für den in der Erlaubnis festgelegten Zweck verwendet werden.

(2) Will der Veranstalter den Reinertrag für einen anderen als den in der Erlaubnis festgelegten gemeinnützigen, kirchlichen oder mildtätigen Zweck verwenden oder kann der Verwendungszweck nicht oder nicht zeitnah verwirklicht werden, hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese kann nach Anhörung des Veranstalters den Verwendungszweck neu festlegen.

(3) Ein angemessener Anteil des Reinertrages soll in dem Land verwendet werden, in dem die Lotterie veranstaltet wird.

## **§ 17**

### **Form und Inhalt der Erlaubnis**

Die Erlaubnis wird schriftlich erteilt. In ihr sind insbesondere festzulegen

1. der Veranstalter sowie im Fall des § 14 Abs. 2 der Dritte,
2. Art, Ort oder Gebiet sowie Beginn und Dauer der Veranstaltung,
3. der Verwendungszweck des Reinertrages, die Art und Weise des Nachweises der Verwendung und der Zeitpunkt, zu dem der Nachweis zu erbringen ist,
4. der Spielplan und
5. die Vertriebsform.

## **§ 18**

### **Kleine Lotterien**

Die Länder können von den Regelungen des Staatsvertrages für nicht länderübergreifend veranstaltete Lotterien abweichen, bei denen

1. die Summe der zu entrichtenden Entgelte den Betrag von 40.000 Euro nicht übersteigt,
2. der Reinertrag ausschließlich und unmittelbar für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke verwandt wird und
3. der Reinertrag und die Gewinnsumme jeweils mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen.



**Vierter Abschnitt**  
**Gewerbliche Spielvermittlung**

**§ 19**  
**Gewerbliche Spielvermittlung**

Neben den §§ 4 bis 7 und unbeschadet sonstiger gesetzlicher Regelungen gelten für die Tätigkeit des gewerblichen Spielvermittlers folgende Anforderungen:

1. Der gewerbliche Spielvermittler hat mindestens zwei Drittel der von den Spielern vereinbarten Beträge für die Teilnahme am Spiel an den Veranstalter weiterzuleiten. Er hat die Spieler vor Vertragsabschluss in Textform klar und verständlich auf den für die Spielteilnahme an den Veranstalter weiterzuleitenden Betrag hinzuweisen sowie ihnen unverzüglich nach Vermittlung des Spielauftrages den Veranstalter mitzuteilen.
2. Gewerbliche Spielvermittler und von ihnen oder den Spielinteressenten im Sinne des § 3 Abs. 6 beauftragte Dritte sind verpflichtet, bei jeder Spielteilnahme dem Veranstalter die Vermittlung offen zu legen.
3. Gewerbliche Spielvermittler sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass bei Vertragsabschluss ein zur unabhängigen Ausübung eines rechts- oder steuerberatenden Berufes befähigter Treuhänder mit der Verwahrung der Spielquittungen und der Geltendmachung des Gewinnanspruches gegenüber dem Veranstalter beauftragt wird. Dem Spielteilnehmer ist bei Vertragsabschluss ein Einsichtsrecht an den Spielquittungen, die in seinem Auftrag vermittelt worden sind, einzuräumen. Wird ein Gewinnanspruch vom Spielteilnehmer nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten beim Treuhänder geltend gemacht, so ist der Gewinnbetrag an den Veranstalter abzuführen.

**Fünfter Abschnitt**  
**Besondere Vorschriften**

**§ 20**

## **Spielbanken**

Gesperrte Spieler dürfen am Spielbetrieb in Spielbanken nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## **§ 21**

### **Sportwetten**

(1) Wetten können als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen (Sportwetten) erlaubt werden. In der Erlaubnis sind Art und Zuschnitt der Sportwetten im Einzelnen zu regeln.

(2) Die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten muss organisatorisch, rechtlich, wirtschaftlich und personell getrennt sein von der Veranstaltung oder Organisation von Sportereignissen und dem Betrieb von Einrichtungen, in denen Sportveranstaltungen stattfinden. Die Verknüpfung der Übertragung von Sportereignissen in Rundfunk und Telemedien mit der Veranstaltung oder Vermittlung von Sportwetten oder mit Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten ist nicht zulässig. Wetten während des laufenden Sportereignisses sowie über Telekommunikationsanlagen sind verboten.

(3) Gesperrte Spieler dürfen an Wetten nicht teilnehmen. Die Durchsetzung des Verbots ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## **§ 22**

### **Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential**

(1) Die Höhe planmäßiger Jackpots ist zur Erreichung der Ziele des § 1 in der Erlaubnis zu begrenzen; § 9 Abs. 3 Satz 2 ist anzuwenden.

(2) Gesperrte Spieler dürfen an Lotterien der in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, die häufiger als zweimal pro Woche veranstaltet werden, nicht teilnehmen. Die Durchsetzung dieses Verbots

ist durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle und Abgleich mit der Sperrdatei zu gewährleisten.

## **Sechster Abschnitt**

### **Datenschutz**

#### **§ 23**

#### **Sperrdatei, Datenverarbeitung**

(1) Mit der Sperrdatei werden die für eine Sperrung erforderlichen Daten verarbeitet und genutzt.

Es dürfen folgende Daten gespeichert werden:

1. Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen,
2. Aliasnamen, verwendete Falschnamen,
3. Geburtsdatum,
4. Geburtsort,
5. Anschrift,
6. Lichtbilder,
7. Grund der Sperre,
8. Dauer der Sperre und
9. meldende Stelle.

Daneben dürfen die Dokumente, die zur Sperrung geführt haben, gespeichert werden.

(2) Die gespeicherten Daten sind im erforderlichen Umfang an die Stellen zu übermitteln, die Spielverbote zu überwachen haben. Die Datenübermittlung kann auch durch automatisierte Ab-rufverfahren erfolgen.

(3) Datenübermittlungen an öffentliche Stellen, insbesondere an Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, sind nach den gesetzlichen Vorschriften zulässig.

(4) Erteilte Auskünfte und Zugriffe im elektronischen System sind zu protokollieren.

(5) Die Daten sind sechs Jahre nach Ablauf der Sperre zu löschen. Es ist zulässig, die Löschung am Ende des sechsten Jahres vorzunehmen.

(6) Soweit in diesem Staatsvertrag nichts anderes bestimmt ist, sind die jeweiligen Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden, auch wenn die Daten nicht in Dateien verarbeitet oder genutzt werden.

## **Siebter Abschnitt** **Übergangs- und Schlussbestimmungen**

### **§ 24**

#### **Regelungen der Länder**

Die Länder erlassen die zur Ausführung dieses Staatsvertrages notwendigen Bestimmungen. Sie können weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen. In ihren Ausführungsgesetzen können sie auch vorsehen, dass Verstöße gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrages mit Geldbuße oder Strafe geahndet werden.

### **§ 25**

#### **Weitere Regelungen**

(1) Die bis zum 01. Januar 2007 erteilten Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse der Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 und die ihnen nach Landesrecht gleichstehenden Befugnisse gelten - soweit nicht im Bescheid eine kürzere Frist festgelegt ist - bis zum 31. Dezember 2008 als Erlaubnis mit der Maßgabe fort, dass die Regelungen dieses Staatsvertrages – abgesehen vom Erlaubniserfordernis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 - Anwendung finden. Die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 haben zum 1. Januar 2009 eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 einzuholen.

(2) Abs. 1 findet entsprechende Anwendung auf die Vermittler von erlaubten öffentlichen Glücksspielen (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler). Soweit Vermittler in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliedert sind, stellt der Veranstalter den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 für die für ihn tätigen Vermittler.

(3) Abweichend von § 10 Abs. 2 kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 10 Abs. 1 durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(4) Die zuständige Behörde kann eine Lotterie, die bei Inkrafttreten dieses Vertrages von mehreren Veranstaltern in allen Ländern durchgeführt wird und bei der der Reinertrag ausschließlich zur Erfüllung der in § 10 Abs. 4 genannten Zwecke verwandt wird, abweichend von § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2, § 14 Abs. 1 Nr. 1 und § 15 Abs. 1 Satz 3 erlauben.

(5) Der Reinertrag von Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens muss mindestens 25 vom Hundert der Entgelte betragen. Der Reinertrag ist für gemeinnützige, kirchliche oder mildtätige Zwecke zu verwenden. Erlaubnisse können allgemein erteilt werden.

(6) Die Länder können befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet erlauben, wenn keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 vorliegen und folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler wird durch Identifizierung und Authentifizierung gewährleistet; die Richtlinien der Kommission für Jugendmedienschutz zur geschlossenen Benutzergruppe sind zu beachten.
2. Die Beachtung der in der Erlaubnis festzulegenden Einsatzgrenzen, die 1000 Euro pro Monat nicht überschreiten dürfen, und des Kreditverbots ist sichergestellt.
3. Besondere Suchtanreize durch schnelle Wiederholung und die Möglichkeit interaktiver Teilnahme mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe sind ausgeschlossen; davon kann regelmäßig bei Lotterien mit nicht mehr als zwei Gewinnentscheiden pro Woche ausgegangen werden.
4. Durch Lokalisierung nach dem Stand der Technik wird sichergestellt, dass nur Personen teilnehmen können, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten.
5. Ein an die besonderen Bedingungen des Internets angepasstes Sozialkonzept ist zu entwickeln und einzusetzen; seine Wirksamkeit ist wissenschaftlich zu evaluieren.

## § 26

### **Verhältnis zu bestehenden Regelungen für die Klassenlotterien**

(1) Soweit die Regelungen des Staatsvertrags zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen über eine Staatliche Klassenlotterie vom 26. Mai 1992 (SKL-Staatsvertrag) oder die Regelungen für die Nordwestdeutsche Klassenlotterie in der Vereinbarung der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen, Saarland, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zum gemeinsamen Betrieb einer staatlichen Klassenlotterie vom 23. Dezember 1992 (NKL-Ländervereinbarung) im Widerspruch zu Regelungen dieses Staatsvertrags stehen, sind die Regelungen dieses Staatsvertrags vorrangig anzuwenden.

(2) Eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 wird den Klassenlotterien abweichend von Art. 4 des SKL-Staatsvertrags und abweichend von Art. 2 der NKL-Ländervereinbarung von den nach diesem Staatsvertrag zuständigen Behörden erteilt.

## § 27

### **Evaluierung**

Die Auswirkungen dieses Staatsvertrages sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung des Fachbeirats zu evaluieren. Das Ergebnis ist drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegen.

## § 28

### **Befristung, Fortgelten**

(1) Dieser Staatsvertrag tritt mit Ablauf des vierten Jahres nach seinem Inkrafttreten außer Kraft, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation (§ 27) bis Ende des vierten Jahres mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages beschließt. In diesem Fall gilt der Staatsvertrag unter den Ländern fort, die dem Beschluss zugestimmt haben.

(2) Der Staatsvertrag kann von jedem der Länder, in denen er fortgilt, zum Schluss eines Kalenderjahres gekündigt werden. Die Kündigung ist schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu erklären. Die Kündigung eines Landes lässt das zwischen den übrigen Ländern bestehende Vertragsverhältnis unberührt, jedoch kann jedes der übrigen Länder das Vertragsverhältnis binnen einer Frist von drei Monaten nach Eingang der Benachrichtigung über die gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz erfolgte Kündigungserklärung zum selben Zeitpunkt kündigen.

## § 29

### Inkrafttreten

(1) Dieser Staatsvertrag tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Sind bis zum 31. Dezember 2007 nicht mindestens 13 Ratifikationsurkunden bei der Staatskanzlei der oder des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz hinterlegt, wird der Staatsvertrag gegenstandslos.

(2) Mit Inkrafttreten dieses Staatsvertrages tritt der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland vom 18. Dezember 2003/13. Februar 2004 außer Kraft.

Für das Land Baden-Württemberg:  
Stuttgart, den 31. Juli 2007

G. Oettinger

Für den Freistaat Bayern:  
München, den 7. Mai 2007

Edmund Stoiber

Für das Land Berlin:  
Berlin, den 19. März 2007

Klaus Wowereit

Für das Land Brandenburg:  
Potsdam, den 23. Februar 2007

M. Platzeck

Für die Freie Hansestadt Bremen:  
Bremen, den 9. Mai 2007

Jens Böhrnsen

Für die Freie und Hansestadt Hamburg:  
Hamburg, den 4. Mai 2007

Ole v. Beust

Für das Land Hessen:  
Wiesbaden, den 26. April 2007

R. Koch

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern:  
Schwerin, den 31. Januar 2007

H. Ringstorff

Für das Land Niedersachsen:  
Hannover, den 25. April 2007

Christian Wulff

Für das Land Nordrhein-Westfalen:  
Düsseldorf, den 22. Mai 2007

Rüttgers

Für das Land Rheinland-Pfalz:  
Mainz, den 8. Mai 2007

Kurt Beck

Für das Saarland:  
Saarbrücken, den 30. Januar 2007

Peter Müller

Für den Freistaat Sachsen:  
Dresden, den 9. Mai 2007

Georg Milbradt

Für das Land Sachsen-Anhalt:  
Magdeburg, den 8. Mai 2007

Böhmer

Für das Land Schleswig-Holstein:  
Kiel, den 20. Juli 2007

Peter Harry Carstensen

Für den Freistaat Thüringen:  
Erfurt, den 20. April 2007

Dieter Althaus



## **Anhang** „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“

Zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht gelten die folgenden Richtlinien:

1. Die Veranstalter
  - a) benennen Beauftragte für die Entwicklung von Sozialkonzepten,
  - b) erheben Daten über die Auswirkungen der von ihnen angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht und berichten hierüber sowie über den Erfolg der von ihnen zum Spielerschutz getroffenen Maßnahmen alle zwei Jahre den Glücksspielaufsichtsbehörden,
  - c) schulen das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z. B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz,
  - d) schließen das in den Annahmestellen beschäftigte Personal vom dort angebotenen Glücksspiel aus,
  - e) ermöglichen es den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen, und
  - f) richten eine Telefonberatung mit einer bundesweit einheitlichen Telefonnummer ein.
2. Eine Information über Höchstgewinne ist mit der Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust zu verbinden.
3. Die Vergütung der leitenden Angestellten von Glücksspielveranstaltern darf nicht abhängig vom Umsatz berechnet werden.

# Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV)

## Erläuterungen

### A. Allgemeines

#### I. Ausgangslage

##### 1. Lotteriestaatsvertrag

Die Länder haben im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, der am 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist, die Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen und die Zulassung und Durchführung von Lotterien vereinheitlicht. Der Staatsvertrag geht von der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Länder aus, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern. Ohne einschränkende Regelungen wäre eine unkontrollierte Entwicklung des Glücksspiels zu befürchten, weil sich der Spieltrieb leicht zu wirtschaftlichen Zwecken ausnutzen lässt. Dem sei im Hinblick auf die möglichen nachteiligen Folgen für die psychische (Spielsucht) und wirtschaftliche Situation der Spieler, aber auch wegen der gesellschaftlichen Begleiterscheinungen (Therapien, staatliche Suchtprävention sowie Begleit- und Beschaffungsdelikte) entgegenzuwirken.

Glücksspiele wiesen unterschiedliche Gefährdungspotentiale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, sei vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bürden auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten). Auch Lotterien hätten ein nicht unerhebliches Gefährdungspotential und könnten den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Lotterien hätten je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So seien die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn (so die Erläuterungen zum Staatsvertrag, A.II.).

Davon ausgehend differenziert der Staatsvertrag danach, welche Gefährdungspotentiale das jeweilige Glücksspiel aufweist. Glücksspiele mit einem besonderen Gefährdungspotential (zum Beispiel Jackpotlotterien und bestimmte Wetten) werden den in § 5 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorbehalten. Denn bei diesen verfügen die Län-

der ergänzend zu den Möglichkeiten der Lottereaufsicht über weitergehende Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten, mit denen den Zielen des Staatsvertrages wirksam Rechnung getragen werden kann.

## 2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 - 1 BvR 1054/01 - (NJW 2006, S. 1261 ff.) grundsätzlich geklärt, welche Anforderungen das Grundrecht der Berufsfreiheit an die Errichtung eines staatlichen Sportwettmonopols stellt und inwieweit die damit einhergehenden Beschränkungen gerechtfertigt sein können. Die derzeitige Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols sei als mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar anzusehen. Insbesondere fehle es an Regelungen, die eine konsequente und aktive Ausrichtung des Sportwettangebots am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht materiell und strukturell gewährleisten. Dieses Regelungsdefizit werde auch durch den von sämtlichen Ländern ratifizierten Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland nicht ausgeglichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264 ff.).

Diese Beurteilung der Rechtslage gilt nicht nur für Bayern, sondern ebenso für die anderen Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in den Beschlüssen der 2. Kammer des Ersten Senats vom 04.07.2006 – 1 BvR 138/05 – und vom 02.08.2006 – 1 BvR 2677/04 – für Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ausdrücklich festgestellt. Daher sind grundsätzlich alle Länder gehalten, den Bereich der Sportwetten nach Maßgabe der Gründe des Urteils vom 28. März 2006 neu zu regeln und einen verfassungsmäßigen Zustand entweder durch eine konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtete Ausgestaltung des Sportwettmonopols oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen herzustellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1267).

In der Sache hat das Bundesverfassungsgericht die Einschätzung der Länder bestätigt, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Dies gilt auch für die Annahme, dass eine Marktöffnung aufgrund des dann entstehenden Wettbewerbs zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und diese Ausweitung auch zu einer Zunahme von problematischem und suchtbeflügeltem Verhalten führen würde (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264).

## 3. Auftrag und Verfahren

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 28. März 2006 dem Gesetzgeber bis Ende 2007 Zeit für eine Neuordnung des Sportwettenrechts gegeben. Die Regierungschefs der Länder haben daraufhin am 22.06.2006 beschlossen, einen neuen Lotteriestaatsvertrag zu erarbeiten, der die Veranstaltung von Sportwetten im Rahmen des staatlichen Monopols entsprechend

den Anforderungen der Sportwett-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts regelt. Dabei sei auch zu prüfen, ob und inwieweit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auch für den Lotteriebereich Rechnung zu tragen ist.

Die Länder haben bereits im Juli 2006 Suchtexperten um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten; deren Positionen sind in der Anlage in Stichpunkten tabellarisch zusammengefasst. Inwieweit den Forderungen der Suchtexperten Rechnung getragen wird, ergibt sich aus dem Text des Staatsvertrages und den jeweiligen Erläuterungen. Entsprechend dem Auftrag der Regierungschefs der Länder vom 19.10.2006 ist zu dem Entwurf des Staatsvertrages eine breit angelegte Anhörung der Verbände und sonstigen Stellen durchgeführt worden. Deren Ergebnisse sind den Regierungschefs der Länder bei ihrer Sitzung am 13. 12.2006 vorgelegt worden. Auf die Ergebnisse der Anhörung wird, soweit erforderlich oder angebracht, in den Erläuterungen hingewiesen

## **II. Lösung**

### 1. Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrages

An den Kernzielen, die seit langem die Glücksspielgesetzgebung der Länder leiten und die im Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland ihren Niederschlag gefunden haben, soll festgehalten werden. Eine Politik der strikten Regulierung des Glücksspiels, wie sie bisher stets verfolgt worden ist, ist zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit notwendig und geeignet.

Die im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung zum Glücksspielmarkt in der EU vom April 2006 belegt eindrucksvoll den Erfolg dieser Politik der strikten Regulierung und Kanalisierung des Glücksspiels. Danach ist das Lotterie- und Glücksspielangebot in Deutschland bei einer langfristigen Betrachtung über 25 Jahre in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nicht gewachsen, sondern stabil geblieben (S. 1117 f.). Diese begrenzte Entwicklung wird in der Studie auch noch auf die traditionell hohe Abgabenbelastung von Erträgen aus dem Glücksspiel in Deutschland zurückgeführt.

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sollen die bereits bisher verfolgten Ziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit in den materiellen und formellen Regelungen konsequent ausgestaltet werden. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Neuregelung tatsächlich durchgesetzt und mit vernünftigem Aufwand vollzogen werden kann. Spieler müssen vor Glücksspielsucht und ihren Folgen geschützt werden; dabei muss ein Schwerpunkt auf den Jugendschutz gelegt werden, weil Jugendliche gerade bei Sportwetten Zielgruppe sind und damit das ohnehin große Gefährdungspotential noch verstärkt wird. Zum anderen muss der

Schutz der Allgemeinheit vor kriminellen Strukturen im und um das Glücksspiel gewährleistet werden.

Notwendig sind effektive Regeln

- zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht,
- zur Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots,
- zum Jugend- und zum Spielerschutz sowie
- zur Sicherstellung fairen Spiels und zum Schutz vor Kriminalität.

## 2. Kernziele des neuen Staatsvertrages

### 2.1 Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht

Erstes und wichtigstes Ziel ist die Vermeidung und die Bekämpfung der Glücksspiel- und Wetsucht. Mit den Regelungen zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren kommen die Länder der staatlichen Pflicht zum Schutz der Gesundheit der Bürger nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Sie verfolgen damit ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel, da Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann (vgl. EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13076, Rn. 67 m.w.N.; BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1263).

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Urteil vom 28. März 2006 ausführlich mit dem Stand der Forschung auseinandergesetzt. Danach steht fest, dass Glücksspiele und Wetten zu krankhaftem Suchtverhalten führen können (vgl. allgemein Meyer, Glücksspiel - Zahlen und Fakten, Jahrbuch Sucht 2005, S. 83 <91 ff.>; Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212). Wie bereits in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag dargelegt, haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotential. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach dem gewerblichen Spielrecht betrieben werden dürfen. An zweiter Stelle in der Statistik folgen Casino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen tragen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei (vgl. Hayer/Meyer, Die Prävention problematischen Spielverhaltens, Journal of Public Health 2004, S. 293 <296>).

Speziell zu Sportwetten mit festen Gewinnquoten hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass ein abschließendes Urteil über das Suchtpotential derzeit noch nicht möglich ist. Erste Untersuchungen und internationale Erfahrungen sprächen dafür, dass die Gefährlichkeit zwar geringer sei als bei den so genannten "harten" Casino-Glücksspielen, aber durchaus vorhanden

sei (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>). Wie sich das Suchtpotential im Hinblick auf Sportwetten entwickeln würde, wenn diese in erheblich ausgeweitetem Maße praktiziert würden, sei nicht absehbar. Auch wenn Sportwetten für die große Mehrheit der Spieler reinen Erholungs- und Unterhaltungscharakter haben dürften (vgl. Hayer/Meyer, Das Suchtpotential von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 <218>; Schmidt/Kähnert, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen - Verbreitung und Prävention, Abschlussbericht vom August 2003, S. 166), dürfe der Gesetzgeber auch bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten schon aufgrund des gegenwärtigen Erkenntnisstandes mit einem nicht unerheblichen Suchtpotential rechnen und dies mit dem Ziel der Abwehr einer höchstwahrscheinlichen Gefahr zum Anlass für Prävention nehmen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Jugendschutz. Diese verfassungsgerichtliche Beurteilung deckt sich mit den Einschätzungen, die die Länder bei Abschluss des Lotteriestaatsvertrags der Unterscheidung von Glücksspielen mit besonderem Gefährdungspotential (wie Jackpotlotterien oder bestimmten Wetten) und Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zugrunde gelegt haben. Sie wird auch durch die Suchtexperten bestätigt, die im Juli 2006 um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebeten worden sind; die Positionen der Suchtexperten sind in beigefügter Übersicht tabellarisch zusammengefasst.

Aus diesem Befund werden im neuen Staatsvertrag folgende Konsequenzen gezogen:

Die zur Vermeidung von Glücksspielsucht notwendigen Schranken für die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb von Glückspielangeboten sollen allgemein für staatliche wie für private Veranstalter gelten; Abstriche von diesem Schutzniveau werden nur für Glücksspiele mit geringerem Gefährdungspotential zugelassen. Damit wird auch dem Hinweis der Spielsuchtextperten vor dem Bundesverfassungsgericht Rechnung getragen, dass ein erweitertes Glücksspielangebot nach eindeutigen Erkenntnissen der epidemiologischen Forschung untrennbar mit einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden ist, unabhängig davon, ob Glücksspiele in öffentlicher oder in gewerblicher Regie veranstaltet werden. Mehrere in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegte Studien zur nationalen und internationalen Forschungsliteratur und Äußerungen von Suchtexperten bestätigen die These, dass sowohl die Teilhabe als auch die Häufigkeit des Spielens in Zusammenhang mit der Vielfaltigkeit des vorzufindenden Angebotes an Glücksspielen stehen (Bremer Institut für Drogenforschung - BISDRO; Scottish Executive, Research on Social Impacts of Gambling; Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin).

Aufgenommen werden folgende neue Verbote:

- Das Glückspiel im Internet soll verboten werden, weil es nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefähr-

dend ist und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist. Das klare Verbot wird die Durchsetzung bei allen Beteiligten (vor allem Banken und Providern) erleichtern.

- Die Fernsehwerbung wird verboten, weil Werbung in diesem Medium die größte Breitenwirkung erzielt und häufig besonders auf Jugendliche und andere gefährdete Gruppen ausgerichtet ist (so auch die Literaturstudie von BISDRO). Die Werbung im Internet wird verboten, weil hier neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel tritt, der im Internet stets möglich ist. Mit diesen Werbeverboten wird nachvollzogen, was im Bereich der Tabakwerbung bereits europaweit geltendes Recht ist.

Ein unabhängiger Fachbeirat, der sich aus Experten in der Bekämpfung der Glücksspielsucht zusammensetzt, soll deren Sachverstand einbringen. Neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter dürfen – wenn überhaupt – nur nach Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat erlaubt werden; das Gleiche gilt für die Vermittlung dieser Angebote. Zudem wird eine Verpflichtung der Länder aufgenommen, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren sicherzustellen.

## 2.2 Kanalisierung und Begrenzung des Glücksspielangebots

Dieses Ziel soll auf zwei Wegen verfolgt und erreicht werden:

- Einerseits soll das bestehende Monopol bei Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential erhalten bleiben. Die Länder gehen dabei davon aus, dass die Suchtgefahren mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Veranstalter. Das Monopol bei der Veranstaltung von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential ermöglicht es auch, die zur Suchtprävention notwendigen Begrenzungen des Angebots an Glücksspielen wirksam vorzunehmen. Diese Begrenzung des Angebots ist zur Vermeidung von Glücksspielsucht unabdingbar. Denn ein erweitertes Glücksspielangebot ist untrennbar mit einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten verbunden (s.o. 2.1). Dagegen ist bei der Vermittlung dieses staatlich verantworteten Glücksspielangebots ein Monopol nicht normiert. Vielmehr wird die Vermittlung – sei sie privat oder staatlich verantwortet - ihrerseits an die allgemein geltenden Vorschriften zu Werbung, Sozialkonzept, Aufklärung und über den Erlaubnisvorbehalt an die Ziele des Staatsvertrages (insbesondere gemäß § 1 Nr. 1 und 2) gebunden.
- Andererseits wird ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufgenommen. Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf danach der Erlaubnis des jewei-

ligen Landes; die Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele ohne diese Erlaubnis ist verboten. Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht kein Anspruch; die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung eines Glücksspiels den in § 1 festgelegten Zielen des Staatsvertrages zuwiderläuft.

### 2.3 Jugend- und Spielerschutz

Das strikte Verbot der Teilnahme Minderjähriger an öffentlichen Glücksspielen wird fortgeführt. Das Verbot muss gegenüber den Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen, insbesondere auch von Sportwetten, konsequent durchgesetzt werden; Verstöße müssen mit Sanktionen, ggf. auch dem Widerruf erteilter Erlaubnisse geahndet werden. Denn die Suchtexperten haben vor dem Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gerade unter Jugendlichen eine Hinwendung zu Wetten mit festen Gewinnquoten auffällig und eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter zwischen 13 und 19 Jahren erkennbar ist.

Zum Schutz des Spielers werden Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Spielsucht vorzubeugen. Dazu haben sie Sozialkonzepte aufzustellen, ihr Personal zu schulen und die Spieler über die Risiken des Spiels und Hilfemöglichkeiten aufzuklären.

Vor allem aber soll ein übergreifendes Sperrsystem geschaffen werden, das Spielsüchtige oder erkennbar Spielsuchtgefährdete wirksam von der Teilnahme am Spiel ausschließt. Neben den Spielbanken sollen die Sperren auch bei Sportwetten und Lotterien in rascher Zeitfolge (tägliche Lotterien wie Keno, Minuten-Lotterien wie Quicky) durchgesetzt werden. Dazu werden die in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter verpflichtet, sich dem bestehenden Sperrsystem der Spielbanken anzuschließen. Damit wird eine Kernforderung der Suchtexperten erfüllt.

### 2.4 Sicherstellung fairen Spiels und Schutz vor Kriminalität

Zur Durchsetzung sämtlicher Anforderungen und zur wirksamen Bekämpfung illegalen Glücksspiels wird eine starke Glücksspielaufsicht geschaffen, die entsprechend der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nicht beim Finanzministerium ressortieren darf. Die Länder verpflichten sich zur Zusammenarbeit bei der Glücksspielaufsicht; die Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt.

## 3. Einheitlicher Rahmen für alle Glücksspiele



Die Neuregelung bezieht in Fortentwicklung des Lotteriestaatsvertrags neben den Sportwetten in vollem Umfang auch die staatlichen und privaten Lotterien ein; auch hier ist eine Anpassung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. März 2006 – bei Abstufungen im Detail – notwendig. Zusätzlich werden entsprechend den Empfehlungen der Spielsuchtsachverständigen auch für die Spielbanken die notwendig ländereinheitlich zu treffenden und zu vollziehenden Vorschriften zum Spielerschutz, insbesondere zu den Spielersperren, in dem Staatsvertrag mit geregelt.

In den Staatsvertrag können - entgegen den fachlichen Vorschlägen der Suchtsachverständigen – keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen werden. Hier sind die Länder an einer Regelung durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung gehindert; die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen umfasst nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis g GewO. Die Länder haben zwar bereits bei der Novelle der Spielverordnung (SpielV – i.d.F. der Bek. vom 27. Januar 2006, BGBl. I S. 280) wesentliche Forderungen zum Schutz der Spieler und der Allgemeinheit durchgesetzt; so geht das Verbot der unter Spielerschutzaspekten besonders problematischen Fun Games in § 6a SpielV auf Forderungen der Länder zurück, weil diese Geräte, von denen in Deutschland bis 2005 rund 80.000 nominell als Unterhaltungsspielgeräte aufgestellt worden waren, faktisch unter Verstoß gegen sämtliche Höchstgewinn- und Verlustgrenzen der Spielverordnung als Glücksspielautomaten betrieben wurden. Darüberhinaus ist auf Forderung des Bundesrates das Verbot von Jackpotsystemen und sonstigen Gewinnchancen und Vergünstigungen in § 9 Abs. 2 SpielV aufgenommen und die von der Bundesregierung vorgesehene Erweiterung der Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Geldspielgeräte deutlich zurückgenommen worden (BR-Drucks. 655/05 (Beschluss)). Die Länder gehen jedoch davon aus, dass der Bund aus den Feststellungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 für das gewerbliche Spiel in Spielhallen und Gaststätten die Konsequenzen zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zum Schutz der Spieler und zur Vermeidung und Bekämpfung der Spielsucht sicherstellt.

### **III. Alternativen**

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Neuordnung des Sportwettenrechts auch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Sportwettangebote durch private Wettunternehmen zugelassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1267). Diese Alternative ist aus ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gründen – jedenfalls unter den gegenwärtig gegebenen Umständen - abzulehnen:

- Eine Zulassung privater Wettunternehmen in einem derartigen "Glücksspielmarkt" würde zu einer enormen Expansion des Angebots führen. Dies zeigen die Prognosen interessierter Kreise wie die Feststellungen der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung illegalen Glücksspiels. Bei der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wurde diese Befürchtung erneut bestätigt. So wurden von den Buchmacherverbänden Prognosen vorgelegt, denen zufolge bei Aufgabe der strikten Regulierung bis 2010 ein Umsatz privater Wettvermittler allein in Wettshops und durch Wett-Terminals von ca. 5,2 Mrd. € erwartet werde. Dies entspräche einer Verzehnfachung der gegenwärtig in Annahmestellen getätigten Umsätze.
- Mit dem "Glücksspielmarkt" würde im gleichen Maß die Zahl der suchtkranken und suchtgefährdeten Glücksspieler steigen. Zugleich wäre mit einem Anstieg der Begleit- und Beschaffungskriminalität zu rechnen.
- Eine Dämpfung dieses Angebotes wäre auch nicht durch die in Deutschland traditionell hohe Abgabenbelastung (s.o. II.1.) zu erreichen, weil angesichts des Steuerwettbewerbs in der EU (mit Abgabensätzen bis weit unter 0,5 %) ein Ausweichen der privaten Unternehmen zu erwarten wäre, dem aus europa- und verfassungsrechtlichen Gründen im nationalen Recht nicht begegnet werden könnte.

Die Kernziele des Schutzes der Spieler und der Allgemeinheit wären damit nicht wirksam zu erreichen.

### **B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **Zum Ersten Abschnitt**

Die Vorschriften dieses Abschnitts setzen in Bezug auf die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht, die Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung sowie die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes einen einheitlichen Rahmen. Zwar ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 allein zu Sportwetten ergangen, die dort festgelegten Anforderungen an die ordnungsrechtliche Ausgestaltung des Glücksspielrechts sind jedoch auf andere Formen von Glücksspielen übertragbar. Ziel der Vorschriften des ersten Abschnitts ist es daher, das Angebot sowohl des staatlichen als auch des privaten Glücksspiels

von Maßnahmen der Prävention abhängig zu machen, die sich bundesweit auf alle Formen des Glücksspiels erstrecken.

#### Zu § 1 (Ziele des Staatsvertrages)

Durch die neue Strukturierung der Vorschrift wird deutlich, dass wichtigstes Ziel des Staatsvertrages die Verhinderung von Glücksspiel- und Wettsucht ist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Länder angehalten, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Insoweit umfassen die unter Nr. 1 aufgeführten Ziele als Oberbegriffe die in den folgenden Ziffern beschriebenen weiteren Anliegen. Eine wirksame Suchtbekämpfung erfordert u.a. die Begrenzung des Glücksspielangebotes und die Verhinderung des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele (so Nr. 2). Ein unbegrenztes Angebot würde demgegenüber zu einer Ausweitung von Glücksspielsucht und problematischem Spielverhalten führen; eine Eindämmung der Glücksspiel- und Wettsucht ließe sich damit nicht erreichen (s.o. bei A.II.2.1 und 2.2).

Die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes in Nr. 3 ist ebenfalls ein wesentliches Element der Suchtbekämpfung. Gerade unter Jugendlichen ist nach Auskunft von Suchtexperten eine Ausprägung problematischen Spielverhaltens bereits im Alter ab 13 Jahren erkennbar.

Nr. 4 bezieht sich auf kriminelle Aktivitäten, die in Verbindung mit dem Glücksspielbereich auftreten können. Die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen gewährleistet Schutz vor betrügerischen Aktivitäten während des Glücksspiels. Darüber hinaus wird die Kriminalität im Umfeld des Glücksspielbereichs in den Blick genommen; auch hier sollen Gefahren für die Bevölkerung durch Abwehr der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität vermieden werden. Die Schaffung einer Glücksspielaufsicht in § 9 des Staatsvertrages mit entsprechenden umfangreichen Befugnissen gewährleistet die Erreichung dieses Ziels.

#### Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Aus der systematischen Stellung der Vorschrift folgt, dass die Länder die Veranstaltung, die Durchführung und die Vermittlung von Glücksspiel unter dem Aspekt der Suchtvermeidung und -bekämpfung regeln. Satz 1 erweitert den Anwendungsbereich des Staatsvertrages, der bislang auf die „gewerbliche“ Spielvermittlung beschränkt war, auf jede Form der Vermittlung. Satz 2 bezieht Spielbanken in den Anwendungsbereich des Staatsvertrages ein, weil Casinospiele in Spielbanken zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotential zählen. Sie können daher von dem mit diesem Staatsvertrag verfolgten Ziel, bundesweit einheitliche Maßstäbe zur Verhinderung der Glücksspielsucht zu setzen, nicht ausgenommen werden. Eine vollständige Rege-

lung des Spielbankenrechts ist angesichts der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern nicht beabsichtigt.

Daher gelten für Spielbanken nur die an dieser Stelle ausdrücklich genannten Vorschriften. Danach sind die Allgemeinen Bestimmungen (§§ 1, 3 und 4), die Vorschriften zur Werbung (§ 5), über Sozialkonzepte (§ 6), die Verpflichtung zur Aufklärung (§ 7) und zur Spielersperre (§§ 8, 20 und 23) auf Spielbanken anzuwenden.

### Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Die geltenden Bestimmungen in den Absätzen 1 bis 3 werden unverändert übernommen. Der Staatsvertrag erfasst nur Glücksspiele, also solche Spiele, bei denen die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Nicht erfasst werden reine Geschicklichkeitsspiele, bei denen Wissen und Können des Spielers für den Spielausgang entscheidend sind. Beim Zusammentreffen beider Elemente ist durch eine wertende Gesamtbetrachtung festzustellen, welches Element (Zufall oder Geschicklichkeit) überwiegt. Das gilt auch bei sog. Telefongewinnspielen in Fernsehen und Hörfunk, bei denen zunächst ein Zufallsgenerator über die Weiterschaltung der Anrufe in das Studio entscheidet; notwendig ist auch hier eine Gesamtbetrachtung des Spiels und der ggf. enthaltenen Wissens- und Geschicklichkeitselemente. Ein Glücksspiel liegt im übrigen nicht vor, wenn ein Entgelt nicht verlangt wird. Ein solches Verlangen ist nicht gegeben, wenn neben einer entgeltlichen Teilnahmemöglichkeit (z.B. via Mehrwertdienst) eine gleichwertige, praktikable und unentgeltliche Alternative – z. B. durch Postkarte, E-Mail oder via Internet - zur Teilnahme an demselben Spiel angeboten wird. Der Schwerpunkt bei der Regulierung der sog. Telefongewinnspiele muss deshalb im Verbraucherschutz liegen, wo das Problem in seiner Gesamtheit – unbeeinträchtigt von den Grenzen einer glücksspielrechtlichen Betrachtung – gelöst werden kann.

In Absatz 1 wird ein Satz 3 angefügt, der klarstellt, dass auch Wetten auf den Eintritt oder den Ausgang eines zukünftigen Ereignisses Glücksspiele sind. Zwar zählen Wetten nach überwiegender Rechtsansicht bereits aufgrund der Definition von Absatz 1 Satz 1 und 2 zu Glücksspielen. Eine weitergehende Klarstellung erscheint jedoch geboten, weil es zu dieser Frage in Literatur und Rechtsprechung trotz höchstrichterlichen Entscheidungen, die die Einordnung von Wetten als Glücksspiel bestätigen, nach wie vor vereinzelte Stimmen gibt, die Wetten unter die Geschicklichkeitsspiele subsumieren, weil vorgeblich nicht der Zufall, sondern die Sachkenntnis des Wettenden entscheidend für Gewinn und Verlust sein sollen.

Absatz 4 stellt entsprechend der bisherigen Rechtsprechung klar, dass Glücksspiele überall dort veranstaltet und vermittelt werden, wo die Möglichkeit zur Teilnahme eröffnet wird. Gilt die Übermittlung von Spielscheinen per Brief oder die Eröffnung der Teilnahme über das Internet als

Veranstaltung von Glücksspiel, so wird dieses letztlich auch dort veranstaltet, wo das Angebot ankommt. Dass bei der Internetnutzung der Veranstalter sein Angebot nicht an bestimmte Personen richtet, ändert daran nichts, weil durch die Einstellung eines Internetangebotes der Veranstalter jedem Spielinteressierten die Teilnahme von dessen Aufenthaltsort aus ermöglichen möchte. Dies gilt auch für Angebote, die vom Ausland aus in das Internet eingestellt werden, da auch hier eine Teilnahme am Glücksspiel von Deutschland aus ermöglicht wird (BGH, Urteil vom 01. April 2004 - I ZR 317/01 -, GewArch 2004, 336; BGH, Urteil vom 14. März 2002 - I ZR 279/99, NJW 2002, 2175 unter Hinweis auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/8587, S. 67 f. und den Bericht des Bundestags-Rechtsausschusses, BT-Drucks. 13/9064, S. 21); BGH, Urteil vom 28. Mai 1957 - 1 StR 339/56; BGH, Urteil vom 24. September 1957 - 5 StR 519/56; OLG Braunschweig, Urteil vom 10. September 1954 - Ss 128/54 -, NJW 1954, 1779 jeweils zu den §§ 284 ff. StGB).

In den Absätzen 5 und 6 werden die in die Vertriebsorganisation staatlicher oder staatlich beherrschter Veranstalter im Sinne des § 10 Abs. 2 eingegliederten Vermittler, nämlich die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder und die Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien, von den gewerblichen Spielvermittlern abgegrenzt, die einzelne Spielverträge an einen Veranstalter vermitteln oder Spielgemeinschaften zusammenführen und deren Spielbeteiligung vermitteln (s. § 14 Abs. 1 Lotteriestaatsvertrag), ohne wie die Annahmestellen und die Lotterie-Einnehmer in die Vertriebsorganisation des Veranstalters eingegliedert zu sein.

#### Zu § 4 (Allgemeine Bestimmungen)

Absatz 1 enthält ein umfassendes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Jede Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele bedarf der Erlaubnis, ohne diese Erlaubnis sind Veranstaltung und Vermittlung verboten. Neben der klarstellenden Funktion eines umfassenden Erlaubnisvorbehaltes ermöglicht die Vorschrift auch, Regelungen über abgestufte Sanktionen unterhalb des Strafrechts bei Verstößen gegen das Verbot zu treffen.

Der Erlaubnispflicht von Glücksspielen nach Absatz 1 unterliegen die Veranstalter und alle Personen, die dem Spieler die Teilnahme am Glücksspiel ermöglichen. Dazu gehören gegenwärtig u.a. die gewerblichen Spielvermittler und die Annahmestellen der Lotteriegesellschaften der Länder, die zwischen Veranstalter und Spieler vermitteln. Gleiches gilt für die Lottereeinnehmer der Klassenlotterien. Ein eigenes finanzielles Risiko kann, muss aber nicht mit dem Veranstalten oder Vermitteln verbunden sein. Das zeigt das Angebot von Pokerspielen in den Spielbanken, bei denen der Casinobetreiber kein eigenes Risiko trägt.

Die Einführung einer staatsvertraglichen Erlaubnispflicht für das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele ist als Reaktion auf die vielfachen Missstände notwendig, auf die die Suchtexperten von Anfang hingewiesen hatten und die durch Berichte der Verbraucherschutzverbände in der Anhörung erneut bestätigt worden sind. So sind laut Verbraucherzentrale Bundesverband in den letzten Jahren gewerbliche Spielvermittler dadurch aufgefallen, dass sie versuchten, mit besonders aggressiven Methoden Mitspieler zu werben und hierbei teilweise falsche Gewinnsummen versprachen. Der Verbraucherzentrale Bundesverband habe dahingehend eine Vielzahl von Verbraucherbeschwerden erhalten. Einige der Spielvermittler hätten wegen unlauterer Wettbewerbsmethoden abgemahnt werden müssen. Die Beachtung der suchtpreventiven und allgemeinwohlbezogenen Zielsetzungen des Staatsvertrages muss deshalb durch eine vorgehende Prüfung in einem Erlaubnisverfahren gesichert werden.

Damit wird im wesentlichen nur klarstellend übernommen, was sich – angesichts des im Strafrecht anzuwendenden weiten Veranstalterbegriffs, der auch weite Teile der Vermittlung nach diesem Staatsvertrag erfasst (vgl. BGH, Urteil vom 28. November 2002 – 4 StR 260/02 – GewArch 2003, 332) - nach geltendem Recht aus §§ 284, 287 StGB ergibt. Denn diese bundesgesetzlichen Strafnormen machen die Tatbestandsmäßigkeit oder jedenfalls die Rechtswidrigkeit des unter Strafe gestellten Verhaltens von dem Nichtbestehen einer behördlichen Erlaubnis abhängig, so dass den Ländern ein Spielraum für die Ausgestaltung der Voraussetzungen gewährt ist, unter denen von dem Verbot der Glücksspielveranstaltung Befreiung gewährt werden soll (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2006 - 6 C 19.06 -, Absatz-Nr. 49; BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2000 - 1 C 26.99 - GewArch 2000, 386). Die Länder sind bei dieser Regelung insbesondere nicht durch die gewerberechtlichen Vorschriften des Bundes gesperrt; dies räumt auch Prof. Dr. Horn in seinem Gutachten vom November 2006, das von einem gewerblichen Spielvermittler in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegt worden ist, unter Verweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Juni 2006 ein (a.a.O., S. 39).

Absatz 2 unterstreicht die Ziele dieses Staatsvertrages, indem die Versagung einer Erlaubnis zwingend ist, wenn die Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel den Zielen des § 1 zuwiderläuft. Nur unter Beachtung der Ziele von Suchtbekämpfung und -verhinderung, Begrenzung des Glücksspielangebotes und Kanalisierung des Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspiel und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität kann eine Erlaubnis erteilt werden. Satz 2 stellt klar, dass eine Erlaubnis für das Vermitteln nach diesem Staatsvertrag nicht erlaubter Glücksspiele nicht erteilt werden darf. Satz 3 stellt fest, dass es keinen Anspruch auf eine Glücksspielerlaubnis gibt.

Das in § 4 Abs. 2 eröffnete Ermessen ist entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung und in den gesetzlichen Grenzen auszuüben (§ 40 VwVfG). Im Vordergrund steht danach die Förderung der Ziele des § 1, soweit nicht ein Widerspruch zu diesen Zielen bereits den zwingenden Versagungsgrund nach § 4 Abs. 2 Satz 1 begründet. Die in § 4 Abs. 2 vorgesehene Ermessensentscheidung eignet sich nicht dafür, zwischen privaten oder staatlichen Vermittlern zu unterscheiden; sie erlaubt vielmehr eine Steuerung nur nach den ordnungsrechtlichen Zielen des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisation und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch durch die Fassung von § 9 Abs. 5 deutlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die Veranstalter und Vermittler von erlaubten Glücksspielen, für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

In Absatz 3 Satz 1 wird wie bisher klargestellt, dass die Erfordernisse des Jugendschutzes im Bereich des Glücksspiels besonders zu beachten sind. Dazu gehören die Anforderungen des Jugendschutzgesetzes (JuSchG). So sieht § 6 Abs. 1 JuSchG vor, dass die Anwesenheit in Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf. § 6 Abs. 2 JuSchG bestimmt, dass die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit Kindern und Jugendlichen nur auf bestimmten Veranstaltungen und nur unter der Voraussetzung gestattet werden darf, dass der Gewinn in Waren von geringem Wert besteht. Diese Anforderungen können auch durch Nebenbestimmungen konkretisiert werden.

In Absatz 3 Satz 2 ist – über das allgemeine Jugendschutzrecht hinausgehend – die Teilnahme von Minderjährigen an öffentlichen Glücksspielen uneingeschränkt verboten worden (so bereits § 4 Abs. 2 Satz 2 Lotteriestaatsvertrag). Dieses Verbot trägt dem Umstand Rechnung, dass die Gefahr der Ausnutzung des Spieltriebs Jugendlicher in besonders hohem Maß besteht, da Jugendliche in der Regel durch die in Aussicht gestellten Gewinne für das Glücksspiel leichter zu begeistern sind als Erwachsene. Auf Anregung der Suchtverbände in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages wird ein weiterer Satz 3 angefügt, der eine eigenständige Pflicht der Veranstalter und Vermittler begründet, sicherzustellen, dass Minderjährige von der Teilnahme am Glücksspiel ausgeschlossen werden, deren Verletzung ihrerseits im Landesrecht als Ordnungs-

widrigkeit bußgeldbewehrt oder – bei mehrfachem Verstoß – zum Anlass für den Widerruf der Erlaubnis genommen werden kann.

Absatz 4 enthält das generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Damit wird eine wesentliche Forderung erfüllt, die das BVerfG in seinem Urteil vom 28. März 2006 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Wettsucht hat das BVerfG die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internet als bedenklich angesehen, zumal gerade dieser Vertriebsweg keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes gewährleistet. Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg "Internet" über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 ist es daher geboten, dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg "Internet" grundsätzlich zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die ein konsequentes Verbot von Internet-Wetten und Online-Glücksspielen verlangen.

#### Zu § 5 (Werbung)

Die Vorschrift normiert Werbebegrenzungen für alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere Spielbanken, Sportwetten und Lotterien. Sie gelten auch für Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil keine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland besteht, wie etwa die Werbung für ausländische Casinos in Deutschland. Ein spezielles Werbeverbot für Sportwetten ist darüber hinaus in § 21 geregelt.

Absatz 1 formuliert Vorgaben an die Werbung für öffentliches Glücksspiel, die in Einklang mit den Anforderungen der Suchtbekämpfung und des Spielerschutzes stehen.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass Werbung nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen darf. Jeder Art von Werbung ist ein gewisses Aufforderungs- bzw. Anreizmoment immanent. So definiert der Bundesgerichtshof Werbung als "jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu fördern" (Urteil vom 09. Juni 2005 – I ZR 279/02). Vor diesem Hintergrund richtet sich das Verbot des gezielten Aufforderns, Anreizens oder Ermunterns zur Teilnahme am Glücksspiel in Satz 1 vor allem gegen unangemessene unsachliche Werbung. Verboten sind insbesondere die Glücksspielsucht fördernde Formen der Werbung etwa durch



verkaufsfördernde Maßnahmen wie Rabatte, Gutscheine und ähnliche Aktionen. Auch wenn im Zusammenspiel von Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 der Werbeinhalt deutlich umrissen ist, betont Satz 2 ausdrücklich, dass Werbung sich weder an Minderjährige noch an vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten darf. Satz 3 von Abs. 2 macht inhaltliche Vorgaben. Danach muss Werbung - neben der Selbstverständlichkeit, dass diese nicht irreführend sein darf - deutliche Hinweise auf das Verbot der Teilnahme Minderjähriger, die entsprechenden Suchtgefahren und Hilfemöglichkeiten enthalten.

§ 5 Abs. 3 begründet ein umfassendes Werbeverbot im Fernsehen (sei es als Spotwerbung oder Dauerwerbesendung im Sinne des § 7 RStV oder als Sponsoring im Sinn des § 8 RStV), weil Werbung in diesem Medium durch seine Reichweite in besonderem Maß zum Gefährdungspotential von Glücksspielen beiträgt. Nicht zuletzt bei Werbeverboten für andere Produkte in der Vergangenheit hat sich gezeigt, welche Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der Fernsehwerbung zuzumessen ist. Zur umfassenden Ausgestaltung des Spielerschutzes - gerade bei Minderjährigen - und zur Bekämpfung von Suchtgefahren ist es daher unabdingbar, Werbung im Fernsehen zu verbieten; eine Erlaubnis kann hierfür, auch wenn die Voraussetzungen der Absatz 1 und 2 erfüllt sind, nicht erteilt werden. Vom Verbot nicht umfasst sind andere Programmteile, die von der Werbung gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 RStV optisch zu trennen sind, wie die Ziehung der Lottozahlen und Sendungen, die zugelassene Lotterien zum Gegenstand haben. Absatz 3 ergänzt zudem § 4 Abs. 4, indem auch die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet konsequent untersagt wird. Hier tritt neben die Breitenwirkung und die Zielgruppenorientierung als zusätzliches Gefahrenelement der sofortige Übergang zur Teilnahme am Spiel, der im Internet stets möglich ist. Zuletzt wird in Abs. 3 die Werbung für öffentliches Glücksspiel über Telekommunikationsanlagen verboten. Dieses Verbot geht über die allgemein geltenden wettbewerbsrechtlichen Grenzen in § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG hinaus und verbietet jede Werbung über diese Anlagen. Damit werden Werbeanrufe beim Spieler verboten, nicht dagegen Anrufe des Spielers bei Veranstaltern oder Vermittlern unterbunden. Abgesehen wird dagegen von einem Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post. Damit bleibt der Postweg als traditioneller, keine unmittelbare Reaktion des Empfängers anreizende und damit hinsichtlich des Suchtpotentials vertretbarer Vertriebsweg weiterhin eröffnet, wobei die Werbung selbst aber den Zielen und Anforderungen des Staatsvertrages (vgl. § 5 Abs. 1 und 2 sowie § 4 Abs. 2 i.V.m. § 1) vor allem im Hinblick auf Information, Suchtprophylaxe, Jugend- und Verbraucherschutz entsprechen muss.

In Absatz 4 wird – der geltenden Rechtslage folgend – festgelegt, dass Werbung für öffentliche Glücksspiele nur zulässig ist, wenn für das Veranstalten oder Vermitteln die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes vorliegt. Das gilt nicht für ausländische Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland be-

worben werden dürfen, weil eine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende - Teilnahmemöglichkeit im Inland nicht besteht.

#### Zu § 6 (Sozialkonzept)

Zur Erreichung des Ziels, dass Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anhalten, ist es erforderlich, diesem Kreis die Entwicklung von Sozialkonzepten und die Schulung des Personals vorzuschreiben. Die Glücksspielaufsichtsbehörde kann nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts stellen.

Spielsuchtexperten empfehlen seit langem diesen präventiven Ansatz zur Abwehr von Suchtgefahren. Zu den wesentlichen Bestandteilen von Schulungsprogrammen zählt die Vermittlung von Wissen, die Sensibilisierung für die Gefahr der Spielsucht und das Trainieren von Handlungskonzepten, damit die Mitarbeiter auch kommunikativ dem Spieler begegnen können. Geschulte Mitarbeiter können bereits im Ansatz erkennen, ob ein Spieler Gefahr läuft, süchtig zu werden. Geeignete Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt ergriffen werden, stellen die effektivste Verhinderung von Suchtgefahren dar - bevor ein Spieler tatsächlich spielsüchtig wird. Betriebsinterne und anbieterübergreifende Konzepte sollten auch auf eine Zusammenarbeit mit örtlichen Hilfseinrichtungen angelegt sein.

Ergänzend werden die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichtet, die Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Spielsucht im Anhang zum Staatsvertrag zu erfüllen.

#### Zu § 7 (Aufklärung)

Die Vorschrift regelt eine weitere Verpflichtung der Veranstalter und Vermittler öffentlichen Glücksspiels und zählt ebenso wie § 6 zu den präventiven Ansätzen zur Bekämpfung der Suchtgefahren. Über das Gebot rein informatorischer Werbung hinaus geht es hier darum, durch Aufklärung problematisches Spielverhalten im Vorfeld zu verhindern.

Die im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten haben es aus suchtpreventiver Sicht durchweg für erforderlich gehalten, auf die bei den unterschiedlichen Spielen vorhandenen statistischen Gewinnwahrscheinlichkeiten deutlich hinzuweisen. Durch die Ausarbeitung von eindeutig formulierten Informationen und die Ausbringung deutlich sichtbarer Hinweise wird bereits im Vorfeld problematisches Spielverhalten vermieden. Insoweit greifen die Absätze 1 und 2 die Expertenforderungen umfassend auf.

Absatz 1 regelt die Verpflichtung zur Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust sowie die Suchtrisiken des jeweiligen Spiels. Darüber hinaus ist unabhängig von der jeweiligen Glücksspielform normiert, dass über das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Beratungs- und Therapiemöglichkeiten aufzuklären ist.

Absatz 2 konkretisiert die Aufklärungspflicht, indem vorgeschrieben ist, dass Lose, Spielscheine und Spielquittungen entsprechende Hinweise zu enthalten haben.

#### Zu § 8 (Spielersperre)

Sämtliche im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtexterten haben sich dafür eingesetzt, die Möglichkeit der Sperre als zentrale Maßnahme des Spielerschutzes für Glücksspiele mit erhöhtem Suchtpotential gesetzlich verbindlich zu regeln. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 28. März 2006 die Möglichkeit der Selbstsperre als Maßnahme des Spielerschutzes gefordert (Abschnitt C.II.2.).

Absatz 1 der Vorschrift verpflichtet die Spielbanken und die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter, ein Sperrsystem zu unterhalten, das gewährleistet, dass Spieler, die für eine Form des Glücksspiels gesperrt sind, auch von sonstigen Glücksspielen ausgeschlossen sind. Die bislang ausschließlich im Bereich der Spielbanken bestehende und bewährte Möglichkeit der Sperre gilt damit auch für die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2. Das übergreifende Sperrsystem trägt der im Rahmen der Suchtforschung gewonnenen Feststellung Rechnung, dass eine große Gruppe von sog. Problemspielern mehrere Angebote zum Glücksspiel parallel wahrnimmt bzw. mehrfach spielsüchtig ist.

Die Regelung in Absatz 2 differenziert zwischen den Möglichkeiten der Selbst- und der Fremdsperre. Die Selbstsperre setzt die persönliche Anwesenheit des Spielers voraus, der zu diesem Zweck seine Identität nachweisen muss. Die für die Sperrung erforderlichen Daten werden nach § 23 Abs. 1 gespeichert. Die Fremdsperre ist Ausdruck des in § 6 angelegten Konzepts des aktiven Spielerschutzes. Sie geht davon aus, dass das in Spielbanken und bei den staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern im Sinn des § 10 Abs. 2 beschäftigte Personal in der Wahrnehmung problematischen Spielverhaltens geschult ist und daraus im Interesse des Spielers Konsequenzen zieht.

Absatz 3 regelt die Anforderungen an die Mindestdauer der Sperre und die Mitteilung an den betroffenen Spieler.

Absatz 4 verweist für den Umfang der einzutragenden Daten auf § 23 Abs. 1 und stellt klar, dass im Interesse des Spielerschutzes ein Eintrag auch möglich ist, wenn nicht alle Daten vorhanden sind.

Absatz 5 regelt die Aufhebung der Sperre. Zur Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen zwischen Veranstalter und Spieler sollten die Gründe für die Aufhebung schriftlich festgehalten werden.

## **Zum Zweiten Abschnitt**

### Zu § 9 (Glücksspielaufsicht)

In § 9 werden die notwendigen strukturellen Voraussetzungen geschaffen, um die wirksame Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrages zu gewährleisten. Der Glücksspielaufsicht werden die notwendigen Befugnisse für Anordnungen im Einzelfall eingeräumt (Abs. 1 Satz 2). In Absatz 1 Satz 3 werden beispielhaft die wichtigsten Einzelbefugnisse der Glücksspielaufsicht aufgeführt. Hervorzuheben ist dabei die Befugnis, Anforderungen an die Entwicklung und Umsetzung des Sozialkonzepts zu stellen, die eine Durchsetzung der nach § 6 begründeten Pflichten ermöglicht. Des Weiteren werden die bereits nach § 12 Abs. 1 Satz 2 Lotteriestaatsvertrag bekannten Eingriffsermächtigungen ergänzt um die Befugnis, Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkungen an Zahlungen für und aus unerlaubtem Glücksspiel und Diensteanbietern i.S. des § 3 Teledienstegesetzes, soweit sie nach diesem Gesetz verantwortlich sind, die Mitwirkung am Zugang zu unerlaubten Glücksspielangeboten zu untersagen. In beiden Fällen handelt es sich im wesentlichen um eine Klarstellung, denn bereits nach geltendem Recht wird jedenfalls die wissentliche Mitwirkung als Beihilfe gemäß § 284 Abs. 1, § 27 StGB strafbar und damit nach dem Sicherheits- und Ordnungsrecht der Länder zu unterbinden sein. Auf die abgestuften Verantwortlichkeiten nach dem Teledienstegesetz wird ausdrücklich Rücksicht genommen.

Die Befugnisse der Behörden der einzelnen Länder zum ordnungsrechtlichen Vorgehen werden in Absatz 1 Satz 4 ergänzt um die Möglichkeit der gegenseitigen Ermächtigung, sofern unerlaubtes Glücksspiel in mehreren Ländern veranstaltet oder vermittelt oder dafür in mehreren Ländern geworben wird.

Wären diese Anordnungen bisher regelmäßig für sofort vollziehbar zu erklären, wird künftig die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage kraft Gesetzes ausgeschlossen (Abs. 2); die zahlreichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zeigen schon bisher, dass die Interessenabwägung regelmäßig ein überwiegendes Allgemeininteresse an der sofortigen Vollziehung ergibt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2006 - 1 BvR 2399/06 -). Die für die Glücks-

spielaufsicht zuständigen Behörden der Länder arbeiten sowohl bei der Gefahrenabwehr als auch bei der Erteilung der Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter zusammen (Abs. 3).

Absatz 4 fasst die für alle Erlaubnisse nach § 4 Abs. 2 geltenden Verfahrensregelungen zusammen, die im Wesentlichen dem § 11 Abs. 2 und 3 Lotteriestaatsvertrag entnommen sind.

Eine Erlaubnis zur Einführung neuer Glücksspielangebote durch die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter kann nur erteilt werden, wenn neben den sonst geltenden Anforderungen auch die Voraussetzungen des Absatzes 5 erfüllt sind. Neuen Glücksspielangeboten im Sinn von Absatz 5 Satz 1 werden in Satz 2 die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler gleichgestellt. Der unabhängige Fachbeirat muss in diesen Fällen die Auswirkungen des zusätzlichen Angebots auf die Bevölkerung untersucht und bewertet haben. Der Veranstalter muss die gebotene Begleitung durch Suchtexperten oder Suchtforscher sicherstellen. Das Fachbeiratsverfahren des § 9 Abs. 5 schafft die notwendigen fachlichen Voraussetzungen, um beurteilen zu können, ob ein neues Glücksspielangebot mit den Zielen des Staatsvertrags insbesondere in § 1 Nr. 1 und 2 vereinbar ist oder ihnen zuwiderläuft. Dies entspricht zentralen Forderungen der Suchtexperten und ist auch in der Anhörung als grundlegende Maßnahme der Primärprävention erneut bestätigt worden.

Die Glücksspielaufsicht darf gemäß Absatz 6 nicht durch eine Behörde ausgeübt werden, die für die Finanzen des Landes oder die Beteiligungsverwaltung des Lotterieunternehmens zuständig ist. Damit wird der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, der Gesetzgeber habe die Einhaltung der Anforderungen des Spielerschutzes und der Suchtbekämpfung an die Veranstaltung, die Vermarktung und den Vertrieb durch geeignete Kontrollinstanzen sicherzustellen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, Rechnung getragen.

#### Zu § 10 (Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes)

Unverändert bleibt die Entscheidung der Länder im Lotteriestaatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten (§ 10 Abs. 5).

Die bisher geltenden Vorschriften in § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages tragen – wie sich aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag ergibt - der Erkenntnis Rechnung, dass es Glücksspiele mit unterschiedlichem Gefährdungspotential gibt. Glücksspiele mit einem besonde-

ren ordnungsrechtlichen Gefährdungspotential (zum Beispiel Jackpotlotterien, bestimmte Wetten) dürften nur auf einer gesetzlichen Grundlage und durch die in § 5 Abs. 2 Genannten veranstaltet werden, um dem nicht zu unterdrückenden natürlichen Spieltrieb des Menschen besonders überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen. Bei geringerem Gefährdungspotential könne die Veranstaltung von sonstigen Lotterien oder Ausspielungen durch andere Veranstalter nach Maßgabe des Dritten Abschnitts des Staatsvertrages ergänzend zugelassen werden, sofern auszuschließen sei, dass die Veranstaltung der Lotterie wegen des insgesamt bereits vorhandenen Glücksspielangebotes, insbesondere wegen der bereits veranstalteten Zahl an Glücksspielen oder deren Art oder Durchführung zu übermäßigen Spielanreizen führt. Da die Zulassungstatbestände des Dritten Abschnitts ausschließlich für Lotterien und Ausspielungen gälten, seien andere Glücksspielangebote (wie zum Beispiel bestimmte Wetten) durch andere als die in § 5 Abs. 2 Genannten ausgeschlossen (so die Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, B. zu § 5).

In der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ist eine Literaturstudie des Bremer Instituts für Drogenforschung (BISDRO) vorgelegt worden, die dem Zahlenlotto gegenüber anderen Glücksspielformen ein geringes Gefährdungspotential attestiert. Bezogen auf die gesamte Spielerschaft berge das Lottospielen nur ein geringes Abhängigkeitsrisiko. Differenzierte Analysen deuteten jedoch darauf hin, dass insbesondere Jugendliche und Angehörige einkommens- und bildungsschwacher Milieus ein erhöhtes Gefährdungspotential aufwiesen. Eine Intensivierung von primärpräventiven Maßnahmen für diese gesellschaftlichen Gruppen und deren Evaluation sei deshalb angeraten. Diese Literaturanalyse ist nicht unwidersprochen geblieben. So ist hervorgehoben worden, dass es nicht möglich sei, unterschiedlich hohe Suchtpotentiale für die verschiedenen Glücksspielangebote empirisch zu belegen (Interdisziplinäre Suchtforschungsgruppe Berlin (ISFB), Charité – Universitätsmedizin Berlin). Erste wissenschaftliche Untersuchungen, die nach einem Peer Review in internationalen Zeitschriften publiziert worden sind, zeigten, dass z.B. auch Lotto in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein klares Suchtpotential habe (für Deutschland: Grüsser et al., 2006, Journal of Gambling Issues; für England: Petry et al., 2003, Addiction). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die sich in ihrer Äußerung auch mit dem Thema befasst hat, hält eine getrennte Betrachtung von Lotterien und Wetten unter Aspekten der Spielsucht für nicht sinnvoll; auch wenn das Gefährdungspotential einzelner Glücksspiele unterschiedlich bewertet werden könnte, bestünden keine Unterschiede im Entwicklungsverlauf und in den pathologischen Charakteristika der Spielsucht.

Die Grundentscheidung der Länder im Lotteriestaatsvertrag, Glücksspiele mit besonderem Gefährdungspotential wie Jackpotlotterien und bestimmte Wetten den in § 10 Abs. 2 genannten staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstaltern vorzubehalten, ist vom Bundesverfassungsgericht für den Bereich der Sportwetten gebilligt worden. Angesichts des Einschätzungs-

und Prognosespielraums des Gesetzgebers sei die Annahme des Gesetzgebers, dass die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols ein geeignetes Mittel ist, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen, im Grundsatz nicht zu beanstanden. Doch ist der Ausschluss privater Anbieter nur dann zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., S. 1264). Bei den Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential darf der Gesetzgeber – auch nach dem Ergebnis der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags - ebenso wie bei Sportwetten hinsichtlich der Suchtgefahren davon ausgehen, dass diese mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Monopols mit staatlich verantwortetem Angebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Lotterieu Unternehmen (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, a.a.O., unter Verweis auf BVerfGE 102, 197, 218 f.).

Den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird insbesondere durch folgende Regelungen Rechnung getragen:

- Die ordnungsrechtliche Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen, wird in Absatz 1 deutlicher an die – neu gefassten – Ziele des Staatsvertrages in § 1 gebunden; alle Maßnahmen müssen der Erreichung der Ziele des § 1 dienen. Die zuständigen Behörden der Länder sollen dabei von einem unabhängigen Fachbeirat unterstützt werden, der aus Experten in der Spielsuchtbekämpfung zusammengesetzt wird.
- Jede Veranstaltung oder Vermittlung öffentlicher Glücksspiele durch oder für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes (§ 4 Abs. 1). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die Veranstaltung oder Vermittlung den Zielen des § 1 zuwiderläuft (§ 4 Abs. 2). Erlaubnisse für die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter werden zwischen den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder abgestimmt (§ 9 Abs. 3 Satz 2).
- Neue Glücksspielangebote der staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter können nur nach Durchführung des Fachbeiratsverfahrens gemäß § 9 Abs. 5 erlaubt werden.
- Die Länder werden in Absatz 3 verpflichtet, die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1 zu begrenzen. Dabei werden im Blick auf die übergreifenden Ziele in § 1 Nr. 1 und 2 die Zahl der bestehenden Annahmestellen und ihnen vergleichbare Verkaufsstellen aller Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele zu berücksichtigen sein.
- Weitere Anforderungen an Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential werden in §§ 21 und 22 aufgestellt.

In § 10 Abs. 2 wird deutlich gemacht, dass die in Absatz 1 beschriebene Aufgabe eine öffentliche Aufgabe auch im Sinn der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages ist, die die Länder entweder selbst erfüllen oder mit deren Erfüllung sie die in Abs. 2 genannten juristischen Personen

des öffentlichen Rechts oder privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, betrauen. Dass auch ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung – wie die in den Zielen des § 1 normierten – als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG betrachtet werden können, die eine Abweichung von den Wettbewerbsregeln des Vertrags rechtfertigen können, hat Prof. Dr. Koenig in seinem von einem privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgelegten Gutachten unter sorgfältiger Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des EuGH dargelegt ( S. 39 ff., ebenso Koenig, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht Beilage 1/2001, S. 16). Auch das Bundeskartellamt hat grundsätzlich anerkannt, dass ordnungspolitische Gründe für eine restriktive Marktzugangsregelung im Glücksspielrecht als allgemeine wirtschaftliche Interessen im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag betrachtet werden können (Beschluss des Bundeskartellamts vom 23. August 2006, B 10 – 92713 – Kc – 148/05, Rn. 567 f). Hier ist die Ordnungspolitik nicht auf Aufsichtsmaßnahmen beschränkt, sondern kann Glücksspielangebote und ein darauf abzielendes Wettbewerbsgeschehen beschränken oder vollständig untersagen (vgl. EuGH C-124/97 (Läärä) Rn. 35, C-275/92 (Schindler) Rn. 61, C-67/98 (Zenatti) Rn. 33). Gerade die Beschränkung – einerseits – der Zahl der Glücksspiele und – andererseits – der Zahl der konkreten Angebote bzw. Spielmöglichkeiten, die direkt an den Spieler herangetragen werden, ist ein unverzichtbarer Teil einer kohärenten Kanalisierung und Eindämmung des Glücksspiels und der Glücksspielsucht.

Nach § 10 Abs. 4 ist sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen zur Förderung öffentlicher oder gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke verwendet wird. Dazu gehören auch Maßnahmen der Suchtprävention und der Hilfe bei pathologischem Glücksspiel, wie der nationale Drogen- und Suchtrat in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages betont hat. Über die Art und Weise, wie der Verpflichtung aus § 10 Abs. 4 Rechnung getragen wird, entscheiden die Länder im (Haushalts-)Gesetz oder auf gesetzlicher Grundlage.

#### Zu § 11 (Suchtforschung)

Die Länder werden aufgefordert, die wissenschaftliche Forschung zur Vermeidung und Abwehr von Suchtgefahren durch Glücksspiele sicherzustellen. Der Sicherstellungsauftrag ist notwendig, um breitere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Ursachen von Glücksspielsucht, den Möglichkeiten der aktiven Suchtprävention und zur Wirksamkeit der bereits jetzt eingesetzten Schutzmechanismen zu erlangen. Die Länder sollen durch den allgemein gehaltenen Sicherstellungsauftrag in die Lage versetzt werden, die Förderung der Glücksspielsuchtforschung im Kontext ihrer jeweiligen Forschungs- und Suchtbekämpfungsprogramme zu regeln.



## **Zum Dritten Abschnitt**

### Zu § 12 (Erlaubnis)

Absatz 1 Satz 1 bezieht sich auf die in § 4 Abs. 1 Satz 1 normierte Erlaubnispflicht. § 6 Abs. 2 Satz 1 a. F. konnte entfallen, weil § 4 Abs. 1 nunmehr auch die Veranstaltung und Vermittlung der im ersten Abschnitt geregelten Glücksspiele von der Erlaubnis der zuständigen Behörde „des jeweiligen Landes“ abhängig macht. In Absatz 1 Satz 2 soll entsprechend der langjährigen Praxis festgeschrieben werden, dass sich Gewinnspartotterien als Ausnahme durch den festen Losanteil von höchstens 20 vom Hundert des Teilnahmebetrags auszeichnen; die restlichen 80 vom Hundert stellen den Sparanteil dar.

In Absatz 2 wird hinsichtlich der Werbung für Soziallotterien (Aktion Mensch, Goldene Eins, Glücksspirale – s. § 25 Abs. 4) angesichts des geringeren Suchtpotentials eine Ausnahme vom Verbot der Fernsehwerbung gemäß § 5 Abs. 3 in der Erlaubnis eröffnet. Generell ist bei den im Dritten Abschnitt geregelten und in den Versagungsgründen des § 13 Abs. 2 beschriebenen und begrenzten Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential in der Erlaubnis zu entscheiden, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 zu erfüllen sind (Abs. 2 Satz 2); in dieser Hinsicht werden weitreichende Ausnahmen vor allem bei den kleinen Lotterien im Sinne des § 18 in Betracht kommen.

### Zu § 13 (Versagungsgründe)

In Absatz 1 Satz 1 werden die Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 i.V.m. § 1 und die zwingenden Vorschriften in § 4 Abs. 3 und 4 für anwendbar erklärt. Im übrigen entspricht die Vorschrift dem bisher geltenden § 7 Lotteriestaatsvertrag

### Zu § 14 (Veranstalter)

Wie sich aus der Überschrift des Dritten Abschnitts ergibt, beziehen sich die §§ 12 ff. auf Lotterien, die im Vergleich zu den in den vorangehenden Abschnitten geregelten Lotterien ein geringeres Gefährdungspotential aufweisen. Auch hier ist maßgeblich die Unterscheidung unter dem Aspekt der Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht, nicht dagegen die Rechtsform des Veranstalters. Der Hinweis auf die in § 10 Abs. 2 genannten Veranstalter in Absatz 1 Satz 2 befreit die staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter von dem Erfordernis der Gemeinnützigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 9 Körperschaftssteuergesetz und ermöglicht ihnen

die Veranstaltung von Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential zu den selben Bedingungen wie privaten Veranstaltern.

#### Zu §§ 15 bis 18

Die Vorschriften entsprechen – bis auf die Verschiebung der allgemein geltenden Verfahrensregeln für die Erlaubnis von § 17 in § 9 Abs. 4 und marginale bzw. redaktionelle Änderungen – den §§ 9 bis 11 und § 13 des Lotteriestaatsvertrages; auf die Begründung in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag wird verwiesen.

### **Zum Vierten Abschnitt**

#### Zu § 19 (Gewerbliche Spielvermittlung)

An den bisherigen die allgemein geltenden Vorschriften ergänzenden Anforderungen an die gewerbliche Spielvermittlung in § 14 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 LottStV wird festgehalten; die Begriffsbestimmung findet sich dagegen nun in § 3 Abs. 6. Im übrigen werden für gewerbliche Spielvermittler die für die Veranstaltung und Vermittlung allgemein geltenden Vorschriften der §§ 4 bis 7 für anwendbar erklärt.

Damit unterliegt die (gewerbliche) Spielvermittlung künftig kraft Staatsvertrag dem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1. Die Erlaubnis darf gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 nicht erteilt werden, wenn die (gewerbliche) Spielvermittlung den Zielen insbesondere des § 1 Nr. 1 und 2 zuwiderläuft. Davon wird beispielsweise auszugehen sein, wenn durch die Spielvermittlung neue Vertriebswege (wie Lotto im Supermarkt) eröffnet werden sollen; in diesem Fall wird gemäß § 9 Abs. 5 Satz 2 im übrigen das Fachbeiratsverfahren durchzuführen sein.

Liegen keine Versagungsgründe gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 und 2 vor, ist über die Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 40 VwVfG) zu entscheiden. Dabei wird die bisherige legale Tätigkeit eines Spielvermittlers angemessen zu berücksichtigen sein. Im Vordergrund steht bei der Ermessensausübung die Förderung der Ziele des § 1, wobei vor allem § 1 Nr. 1 (Verhinderung von Suchtgefahren) und Nr. 2 (Kanalisation und Begrenzung des Angebots) von maßgeblicher Bedeutung sein werden. Dass es somit vor allem auf eine Unterscheidung zwischen dem (legal) bestehenden Angebot und neu hinzukommenden Angeboten ankommt, wird auch aus § 9 Abs. 5 ersichtlich, der für neue Glücksspielangebote der staatlichen und staatlich beherrschten Veranstalter, aber auch für die Einführung neuer und die erhebliche Erweiterung bestehender

Vertriebswege durch Veranstalter oder Vermittler die vorherige Begutachtung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung durch den Fachbeirat vorschreibt. Ergänzend ist auf die Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2 zu verweisen, die auch die Vermittler von erlaubten Glücksspielen für ein Jahr von der Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 freistellt und ihnen so eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind während dieser Übergangszeit zu erfüllen.

## **Zum Fünften Abschnitt**

### Zu § 20 (Spielbanken)

Der Ausschluss gesperrter Spieler und die Durchsetzung dieses Verbots gewährleistet grundlegende Anforderungen an den Spieler- und Jugendschutz in Spielbanken. Damit wird den Forderungen der Suchtexperten, aber auch dem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 07./08.07.2004 zu TOP 14 Rechnung getragen. Die Innenministerkonferenz hatte beschlossen, dass aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes die Zugangskontrollen im Kleinen Spiel einheitlich und gleichzeitig in allen Ländern an die im Großen Spiel der Spielbanken angeglichen werden sollen. Dazu sollen künftig auch im Kleinen Spiel lückenlose Ausweiskontrollen verbunden mit dem Abgleich der Besucherdaten mit der Sperrliste erfolgen. Sollte die Entwicklung biometrischer Verfahren so weit fortgeschritten sein, dass diese eine gleichwertige, den ordnungs- und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügende Alternative zur Ausweiskontrolle mit Datenabgleich darstellen, ist die Angleichung auch durch den Einsatz dieser Verfahren im Kleinen Spiel möglich.

### Zu § 21 (Sportwetten)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 28. März 2006 Regelungen zu den inhaltlichen Kriterien betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten gefordert (Abschnitt C.II.2.). Dementsprechend wird in Absatz 1 Satz 1 in einem ersten Schritt festgelegt, dass Wetten nur als Sportwetten zulässig sind – und diese wiederum nur als Kombinations- oder Einzelwetten. In der für die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis sind von den Glücksspielaufsichtsbehörden gemäß Absatz 1 Satz 2 die zur Erreichung der Ziele des § 1 erforderlichen Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen zu Art und Zuschnitt der erlaubten Sportwetten (u. a. Beschränkungen des Höchstesatzes) festzulegen; dabei ist das Verbot von Live-Wetten in Absatz 2 Satz 3 zu beachten.

Die Regelungen in den Absätzen 2 und 3, die dem erhöhten Suchtpotential von Sportwetten Rechnung tragen und die Integrität des Sports sichern, setzen die Vorgaben um, die das Bun-

desverfassungsgericht in Abschnitt C.II.2. des o. a. Urteils zur Veranstaltung von Sportwetten gesetzt hat. Dies betrifft insbesondere das Verbot in Absatz 2 Satz 2, den Abschluss von Sportwetten mit der Übertragung von Sportereignissen im Fernsehen zu verknüpfen, das sowohl an die Medien wie an die Veranstalter und Vermittler von Sportwetten gerichtet ist. Dagegen sind Adressaten des zusätzlichen Werbeverbots in Absatz 2 Satz 2, zweite Alternative, ausschließlich die für die Trikot- und Bandenwerbung Verantwortlichen, nicht dagegen die Medien, aus deren Sicht es sich um ein aufgedrängtes Placement handelte.

Mit dem Ausschluss gesperrter Spieler (s. § 8) von der Teilnahme an (Sport-)Wetten wird einer Forderung der Suchtexperten Rechnung getragen, die auch vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 aufgegriffen worden ist.

#### Zu § 22 (Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential)

Die Vorschrift sieht in Absatz 1 eine Begrenzung des Jackpots vor. Dies trägt den Forderungen der im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Suchtexperten Rechnung. In der für die Veranstaltung von Lotterien gemäß § 4 Abs. 1 erforderlichen Erlaubnis werden die Glücksspielaufsichtsbehörden im Interesse des Spielerschutzes und zur Erreichung der Ziele des § 1 weitere Genehmigungsinhaltsbestimmungen und Auflagen vorsehen, u. a. eine Beschränkung der Höchstgewinne. Denkbar sind auch Regelungen, die Spieler bei größeren Einsätzen (Systemspiel) sperren.

Absatz 2 erfasst beispielsweise tägliche Lotterien wie KENO und Minuten-Lotterien wie Quicky, von denen mit der Veranstaltung von Spielbanken und Sportwetten vergleichbare Gefahren ausgehen. Dies gilt insbesondere für Quicky, für dessen Verbot sich ein Teil der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Spielsuchtexperten eingesetzt hat. Die Teilnahme an diesen speziellen Formen der Lotterie setzt voraus, dass sich der Spieler vor Spielbeginn identifiziert und sein Name nicht in der in § 8 Abs. 4 und § 23 erwähnten Sperrdatei aufgeführt ist. Nicht zu den Lotterien im Sinne des Absatz 2 Satz 1 zählen Losbrief- und Rubbellotterien. Eine Veranstaltung dieser Lotterien umfasst eine Los-Serie, deren Verkauf sich regelmäßig über Wochen erstreckt.

### **Zum Sechsten Abschnitt**

#### Zu § 23 (Datenschutz)

§ 23 enthält die notwendigen Regelungen zur Sperrdatei und der Verarbeitung dort gespeicherter Daten. Der Umfang der in die Sperrdatei einzutragenden Daten ergibt sich nur noch aus § 23

Abs. 1 Satz 2; das Gleiche gilt für die Übermittlungsregelungen (s. § 23 Abs. 2 und 3). In § 23 Abs. 1 wird auf die Erhebung der Ausweisdaten verzichtet, um den im Rahmen der Anhörung vorgetragene Bedenken zur Nutzung dieser Daten im privaten Bereich Rechnung zu tragen, dem die Spielbanken in einigen Ländern zuzuordnen sind. Die Datenverarbeitung richtet sich im übrigen nach den für die jeweils handelnden Stellen geltenden Vorschriften.

## **Siebter Abschnitt**

Die Schlussbestimmungen des geltenden Staatsvertrages werden ergänzt um

- die Klarstellung, dass die Länder weitergehende Anforderungen insbesondere zu den Voraussetzungen der Erlaubnis des Veranstaltens und Vermittelns von Glücksspielen festlegen können (§ 24).
- eine Übergangsregelung in § 25 Abs. 1 und 2, die alle Veranstalter und Vermittler (einschließlich der Lotterie-Einnehmer der Klassenlotterien und der gewerblichen Spielvermittler), für die in § 4 Abs. 1 erstmals eine Erlaubnispflicht begründet wird, für ein Jahr von dieser Pflicht freistellt und ihnen eine Fortsetzung ihrer bisherigen legalen Tätigkeit ohne Erlaubnis ermöglicht; die materiellen Anforderungen des Staatsvertrages sind auch während dieser Übergangszeit zu erfüllen.
- eine Regelung zur Verfahrensvereinfachung bei in die Vertriebsorganisation eines Veranstalters eingegliederten Vermittlern in § 25 Abs. 2 Satz 2: hier hat zur Verfahrensvereinfachung der Veranstalter den Antrag auf die Erlaubnis für die für ihn tätigen Vermittler zu stellen.
- eine Übergangsvorschrift zum Internetverbot in § 4 Abs. 4, die vor allem dem Verhältnismäßigkeitsausgleich bei den beiden gewerblichen Spielvermittlern dient, die nach ihrem Vortrag in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrages (fast) ausschließlich im Internet tätig sind (Fluxx AG, gegründet 1998, ca. 140 Mitarbeiter in der Gruppe mit Jaxx GmbH und Anybet GmbH, sowie Tipp24 AG, gegründet 2000, 151 Mitarbeiter, 2005 Vermittlung von Spieleinsätzen i.H. von knapp 205 Mio. € an die Lotteriegesellschaften in acht Ländern). Ihnen soll durch die nach § 25 Abs. 6 für ein Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags zulässige Ausnahme ausreichend Zeit für eine Umstellung des Betriebs auf nach dem Staatsvertrag zulässige Vertriebswege gegeben werden; dabei wird bei Anträgen auf Eröffnung neuer oder Erweiterung bestehender Vertriebswege bei der Ermessensausübung dem Verhältnismäßigkeitsausgleich angemessen Rechnung zu tragen sein. Die in § 25 Abs. 6 Nr. 1 bis 5 festgelegten Voraussetzungen müssen und können – wie von Seiten der Medien und der privaten Wettunternehmen in der Anhörung zum Entwurf des Staatsvertrags vorgetragen worden ist - in jedem Fall erfüllt werden.
- eine Konkurrenzklausele in § 26, die den Vorrang dieses Staatsvertrags im Verhältnis zu den für die Klassenlotterien geltenden Regelungen anordnet.

- die Verpflichtung zur Evaluation der Auswirkungen dieses Staatsvertrages durch die Glückspielaufsichtsbehörden der Länder (§ 27).
- eine Befristung des Staatsvertrags, die nach vier Jahren zum Außerkrafttreten des Staatsvertrages führt, sofern nicht die Ministerpräsidentenkonferenz unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Evaluation mit mindestens 13 Stimmen das Fortgelten des Staatsvertrages insgesamt beschließt; der Staatsvertrag gilt dann unter den Ländern fort, die das Fortgelten beschlossen haben (§ 28).

**An den Bundesminister des Auswärtigen  
Herrn Frank-Walter STEINMEIER  
Werderscher Markt 1  
D-10117 Berlin**

**Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
Referat EA3  
Scharnhorststr. 34-37  
D-10115 Berlin**

**Betreff:   Notifizierung 2006/658/D – Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland.**

**Ausführliche Stellungnahme, gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998.**

Am 21. Dezember 2006 hat die Kommission den oben genannten Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen erhalten.

Die Prüfung dieses Entwurfs veranlasst die Kommission zur Abgabe der folgenden ausführlichen Stellungnahme, gemäß Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG. Die Kommission beschränkt ihre Reaktion auf diejenigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, die „Vorschriften betreffend Dienste der Informationsgesellschaft“ im Sinne der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, enthalten.

Die nachstehend abgegebene Reaktion der Kommission stellt nicht das Recht Deutschlands auf eine Beschränkung von Glücksspielaktivitäten in Frage, die aufgrund zwingender Erfordernisse im Allgemeininteresse gerechtfertigt sein kann, wie z. B. Verbraucherschutz, Jugendschutz und Bekämpfung von Spielsucht.

Die Kommission muss jedoch im Rahmen dieses Verfahrens sicherstellen, dass gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Glücksspielwesen in dem notifizierten Entwurf die entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags eingehalten werden. Des Weiteren bedauert die Kommission, dass der Entwurf eines Staatsvertrags nicht durch eine Folgenabschätzung gestützt wurde, die es der Kommission ermöglicht hätte, die Erwägungen zu berücksichtigen, die zu dem in dem Entwurf vorgesehenen Vorgehen geführt haben. Daher erfolgte die Prüfung auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs und auf der Grundlage von Beiträgen, die von Wirtschaftsteilnehmern übermittelt wurden.

### **Ausführliche Stellungnahme**

1)     In § 4 Abs. 4 des notifizierten Entwurfs wird Folgendes festgelegt: „Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten.“ Hierdurch wird ein vollständiges Internetverbot für öffentliche Lotterien, Sportwetten und Casinospiele eingeführt, was eine „Vorschrift betreffend Dienste der Informationsgesellschaft“ im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, darstellt.

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 4 heißt es: „Absatz 4 enthält das generelle Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet und erstreckt sich auf alle Arten der im Staatsvertrag geregelten Glücksspiele, insbesondere auf Lotterien, Sportwetten und den Bereich der Spielbanken. Damit wird eine wesentliche Forderung erfüllt, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 28. März 2006 aufgestellt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebotes am Ziel der Bekämpfung der Spielsucht hat das BVerfG die Möglichkeit der Wettteilnahme über das Internet als bedenklich angesehen, zumal gerade dieser Vertriebsweg keine effektive Kontrolle des Jugendschutzes gewährleistet. Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg ‘Internet’ über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen. Zur Sicherstellung der Ziele des § 1 ist es daher geboten, dem Glücksspielbereich den Vertriebsweg ‘Internet’ vollständig zu untersagen. Damit wird zudem eine Forderung der Suchtexperten erfüllt, die ein konsequentes Verbot von Internet-Wetten und Online-Glücksspielen verlangen.“

In § 25 Abs. 6 des notifizierten Entwurfs heißt es, dass die Länder befristet auf ein Jahr nach Inkrafttreten des notifizierten Entwurfs abweichend von § 4 Abs. 4 bei Lotterien die Veranstaltung und Vermittlung im Internet unter bestimmten Bedingungen erlauben können (Ausschluss minderjähriger oder gesperrter Spieler durch Identifizierung und Authentifizierung, Einsätze von höchstens 1 000 EUR pro Monat, Teilnahme beschränkt auf Personen, die sich im Geltungsbereich der Erlaubnis aufhalten usw.). In den Erläuterungen zu § 25 Abs. 6 wird klargestellt, dass von dieser Übergangsregelung zwei namentlich erwähnte deutsche Unternehmen betroffen sind (das erste, gegründet 1998, mit 140 Mitarbeitern und das zweite, gegründet 2000, mit 151 Mitarbeitern), die im Rahmen des staatlichen Monopols veranstaltete Glücksspiele fast ausschließlich über das Internet anbieten, und dass das Ziel dieser Übergangszeit darin besteht, den Unternehmen genügend Zeit zu gewähren, um ihr Geschäft auf Vertriebswege umzustellen, die nach dem notifizierten Entwurf gestattet sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass die einjährige Aufhebung des Glücksspielverbots im Internet ausschließlich den bestehenden deutschen Betreibern zugute kommt und *de facto* Betreiber aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert. Soweit § 25 Abs.6 in Verbindung mit den beigefügten Erläuterungen bedeutet, dass nur die beiden in den Erläuterungen namentlich erwähnten Anbieter und kein anderer während der Übergangszeit die Geschäfte weiterführen können, ist diese Vorschrift diskriminierend.

2) Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die einzigen als Einschränkungen von Artikel 49 EG-Vertrag zulässigen nationalen Maßnahmen diejenigen, die:

- nicht diskriminierend sind,
- aus zwingenden Gründen in Bezug auf das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind, soweit das betreffende Interesse nicht in dem anderen Mitgliedstaat, in dem der Betreiber seinen Sitz hat, geschützt ist; und
- die zum Erreichen der Ziele, auf die sich der betreffende Mitgliedstaat beruft, geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen dieser Ziele erforderlich ist. Diese Einschränkungen müssen in jedem Fall diskriminierungsfrei angewendet werden (Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rn. 49).



Die deutschen Behörden machen geltend, dass das vollständige Verbot von Lotterien und Sportwetten im Internet aus dem zwingenden Grund des Allgemeininteresses bezüglich der Bekämpfung der Spielsucht und der Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und eines wirksamen Jugend- und Spielerschutzes gerechtfertigt sein kann (siehe § 1 des Entwurfs eines Staatsvertrags, in dem die Ziele dieses Vertrags dargelegt werden).

Obwohl die Bekämpfung der Spielsucht und der Jugendschutz zwingende Gründe des öffentlichen Interesses darstellen, die Einschränkungen der Ausübung einer Grundfreiheit gemäß des EG-Vertrages rechtfertigen könnten, ist die Kommission der Ansicht, dass das vollständige Verbot von Lotterien und Sportwetten im Internet aus den unten genannten Gründen keine geeignete Maßnahme zum Erreichen der Ziele der Spielsuchtbekämpfung und des Jugendschutzes sein könnte und dass es als unverhältnismäßig eingestuft werden könnte, da es weniger einschränkende Maßnahmen zum Erreichen der oben genannten Ziele gibt.

2.1 Die Erläuterungen des notifizierten Entwurfs erhalten keine Daten zur Unterstützung der Erklärungen, dass eine tatsächliche Gefahr der Spielsucht im Internet in Deutschland vorliegt, die eine Bedrohung eines grundlegenden Interesses der deutschen Öffentlichkeit darstellt und es wurden keine Folgenabschätzung oder Studien zum Nachweis dieser Tatsache vorgelegt. Es ist festzustellen, dass den Gründen, auf die sich Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung berufen, eine Analyse der Zweckdienlichkeit und der Verhältnismäßigkeit der von dem Staat verabschiedeten einschränkenden Maßnahme beigefügt werden muss, in der statistische oder andere Belege offenbart werden müssen, die jegliche Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes der Gefahr im Zusammenhang mit Glücksspielen zulassen (siehe Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2003, Rechtssache C-42/02, Lindman, Slg. 2003 I-3519, Rn. 25 und 26).

2.2 Zweitens, weist nichts in dem notifizierten Entwurf auf dessen Folgerichtigkeit im Hinblick auf seine Angemessenheit zur Erreichung des verfolgten Ziels hin, da er auf Lotterien und Sportwetten Anwendung findet, nicht aber auf Glücksspiele, die eine viel höhere Gefahr der Spielsucht aufweisen. So werden zum Beispiel Glücksspiele mit einem hohen Suchtpotential, wie Glücksspielautomaten oder Pferdewetten nicht von dem Verbot abgedeckt.

2.3 Drittens gibt es weniger einschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht und zum Schutz von Jugendlichen, z. B. eine zwingende vorherige Registrierung mit strikten Auflagen der korrekten Identifizierung des Spielers und seines Alters und durch die Auflage von Begrenzungen der Spieleinsätze.

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 4 heißt es: „Die Anonymität des Spielenden und das Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle lassen es unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht als notwendig erscheinen, den Vertriebsweg ‘Internet’ über den Sportwettenbereich hinaus in Frage zu stellen.“ Daraus lässt sich ableiten, dass den deutschen Behörden zufolge das Glücksspiel im Internet mit der Anonymität des Spielers, dem Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle und unzureichendem Schutz von Minderjährigen verbunden ist. Die der Kommission zugegangenen Informationen widersprechen diesen Erklärungen. Im aktuellen Internetangebot des staatlichen Monopolsystems müssen sich Spieler mit ihrem Namen, ihrer Adresse und ihrem Alter registrieren. Die Adresse wird bei der Deutschen Post und das Alter bei der SCHUFA, einer zentralen Organisation, die Kredit- und Bankinformationen eines weiten Teils der deutschen Bevölkerung hält, geprüft. Spieler müssen sich bei jeder Spielsitzung anmelden. Es gibt Begrenzungen der Gesamtbeträge, die

ein Spieler pro Woche einsetzen kann. Spieler müssen im Voraus über ein bestimmtes Konto bezahlen, und Spielen auf Kredit ist ausgeschlossen. Entsprechend gibt es keine Anonymität, und der Schutz von Minderjährigen wird gewährleistet.

Die Anforderungen des notifizierten Entwurfs nach dem Schutz der Spieler – wie z. B. die Umsetzung eines sozialen Programms seitens der Betreiber (§ 6 des notifizierten Entwurfs), Erfüllung der Informationsanforderungen durch die Betreiber (§ 7 des notifizierten Entwurfs) und die Verpflichtung der Betreiber zur Teilnahme an einer zentralen Datei, in der alle gesperrten Spielsüchtigen geführt werden (§ 8 des notifizierten Entwurfs) – können alle von Internetbetreibern erfüllt werden.

-----

Angesichts der obigen Ausführungen, gibt die Kommission die vorliegende ausführliche Stellungnahme nach Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG ab und bittet die deutschen Behörden um eine Überprüfung von § 4 Abs. 4 des notifizierten Entwurfs des Staatsvertrags, der in seiner gegenwärtigen Form und auf der Grundlage der übermittelten Informationen nicht mit Artikel 49 EG-Vertrag in der Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar zu sein scheint.

Die Kommission erinnert die deutschen Behörden daran, dass die Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme, nach Artikel 9, Absatz 2, der Richtlinie 98/34/EG, den betroffenen Mitgliedsstaat verpflichtet, den in Frage stehenden Regelungsentwurf nicht vor Ablauf von vier Monaten nach seiner Übermittlung an die Kommission anzunehmen.

Die Frist läuft demnach am 23. April 2007 ab.

Die Kommission weist die deutschen Behörden darauf hin, dass der Mitgliedsstaat, an den die ausführliche Stellungnahme gerichtet wurde, nach dieser Bestimmung ebenfalls verpflichtet ist, die Kommission über die von ihm beabsichtigten Folgemaßnahmen zu informieren.

Sollte der betreffende Regelungsentwurf ohne Berücksichtigung der oben genannten Ausführungen in Kraft gesetzt werden, könnte sich die Kommission zur Übersendung eines Mahnschreibens gemäß Artikel 226 EG-Vertrag gezwungen sehen. Sie behält sich die Möglichkeit zur Übersendung eines Mahnschreibens auch für den Fall vor, dass ihr die Antwort der deutschen Behörden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des in Frage stehenden Regelungsentwurfs noch nicht zugegangen ist.

Die Kommission fordert die deutschen Behörden auf, ihr den endgültigen Wortlaut des Regelungsentwurfs unverzüglich nach seiner Annahme mitzuteilen. Die Nichtübermittlung dieses Wortlauts würde eine Verletzung des Artikels 10 EG-Vertrag und des Artikels 8, Absatz 3, der Richtlinie 98/34/EG darstellen, der nachzugehen sich die Kommission vorbehielt.

\* \* \* \* \*

Zu den anderen Bestimmungen, die einen wesentlichen Teil des notifizierten Entwurfs darstellen, die jedoch *per se* nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34/EG geändert durch die Richtlinie 98/48/EG fallen, werden sich die Dienststellen der Kommission

zu einem späteren Zeitpunkt nach weiterer Prüfung der Frage der Verhältnismäßigkeit äußern und die deutschen Behörden in Kenntnis setzen.

Genehmigen Sie, Herr Bundesminister, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung.

Günter Verheugen – Vizepräsident.  
22-III-2007



Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie • 11019 Berlin

Europäische Kommission  
GD Unternehmen und Industrie  
Referat C-3  
Avenue d'Auderghem 45  
1040 Brüssel  
Belgien

TEL.-ZENTRALE +49 30 18615 0  
FAX +49 30 18615 7010  
INTERNET [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)  
BEARBEITET VON Christina Jäckel  
TEL +49 30 18615 63 53  
FAX +49 30 18615 53 79  
E-MAIL [infonorm@bmwi.bund.de](mailto:infonorm@bmwi.bund.de)  
AZ EA3 - 51 10 01/2  
DATUM Berlin, 24. April 2007

**per e-mail**

Nachrichtlich:  
Niedersächsische Staatskanzlei  
Referat 302

BETREFF Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften  
sowie Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft 98/34/EG, geändert durch RL 98/48/EG  
HIER Not. Nr. 2006/658/D – Staatsvertrag zum Glücksspielwesen

- 1.
2. Bundesrepublik Deutschland
- 3a. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Referat E A 3, 11019 Berlin  
Tel.: 0049-30-2014-6353, Fax: 0049-30-2014-5379, Email: [infonorm@bmwi.bund.de](mailto:infonorm@bmwi.bund.de)
- 3b. Niedersächsische Staatskanzlei, Referat 302, 30169 Hannover  
Tel.: 0049-511-120-4655, Fax: 0049-511-120-4699, Email: [herbert.seifert@stk.niedersachsen.de](mailto:herbert.seifert@stk.niedersachsen.de)
4. 2006/658/D
5. Art. 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG
6. Die Bundesregierung beantwortet die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22.03.2007 wie folgt:

1. Die Kommission stellt nach Prüfung des Entwurfs des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen nicht das Recht Deutschlands in Frage, Glücksspielaktivitäten aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, des Jugendschutzes und der Bekämpfung von Spielsucht, zu beschränken. Diese grundsätzliche Beurteilung ist zu begrüßen. Sie entspricht der

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der jüngst im Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04 u.a. in Sachen Placanica bestätigt hat, dass die schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft die mit Glücksspielen und Wetten einhergehen, Beschränkungen der Grundfreiheiten des EG-Vertrages rechtfertigen (a.a.O., Rn. 47). Die Mitgliedsstaaten sind frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (a.a.O., Rn. 48). Die Beschränkungen müssen verhältnismäßig sein und dem Anliegen gerecht werden, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (a.a.O., Rn. 49 und 53). Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags; insbesondere werden durch das Verbot, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich vermindert und die Tätigkeiten aller Anbieter in diesem Bereich kohärent und systematisch begrenzt.

2. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Internetverbots in § 4 Abs. 4 des Entwurfs stellt die Kommission fest, dass die Bekämpfung der Spielsucht und die Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und eines wirksamen Jugend- und Spielerschutzes zwingende Gründe des öffentlichen Interesses darstellen, die geeignet sind, Einschränkungen der Ausübung einer Grundfreiheit gemäß des EG-Vertrages zu rechtfertigen. Soweit die Kommission einzelne Bedenken an der Eignung und der Verhältnismäßigkeit des vollständigen Verbots von Lotterien, Sportwetten und Casinospielen im Internet äußert, liegen dem Überlegungen zugrunde, zu denen aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland folgende zusätzlichen Informationen sinnvoll erscheinen:

- 2.1 Die Kommission bemängelt zunächst die empirische Grundlage des Internetverbots und verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Der Europäische Gerichtshof verlangt im Urteil vom 13. November 2003 in Sachen Lindman (Rs. C-42/02), dass die Gründe, die ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung geltend macht, von einer Analyse der Eignung und Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Beschränkung begleitet werden müssen (a.a.O., Rn. 25). Im Verfahren Lindman waren den vom vorlegenden Gericht übermittelten Unterlagen keinerlei statistische oder andere Hinweise zu entnehmen, die die offen diskriminierende Steuerregelung gerechtfertigt hätten. Deshalb sah der Gerichtshof das Erfordernis als nicht erfüllt an. Diese Rechtsprechung gleicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur tatsächlichen Grundlage von Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers bei Beschränkungen der Berufsfreiheit.

Unter Anwendung eben dieser Kriterien ist das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 28. März 2006 – 1 BvR 1054/01 – nach sorgfältiger Analyse des Forschungsstandes zu dem Ergebnis gekommen, dass vor dem Hintergrund der rechtlich gebotenen Ausrichtung des Wettangebots am Ziel

der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft auch die Möglichkeit der Teilnahme über das Internetangebot der Staatlichen Lotterieverwaltung bedenklich ist, zumal sich der im Rahmen der Suchtbegrenzung besonders wichtige Jugendschutz über diesen Vertriebsweg jedenfalls derzeit nicht effektiv verwirklichen lasse. Auf dieses Urteil und die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum Forschungsstand ist in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags ausdrücklich Bezug genommen (s. Abschnitt A.II.2.1 der Erläuterungen). Die vom Bundesverfassungsgericht verwerteten wissenschaftlichen Studien werden der Kommission in der Anlage zur Verfügung gestellt. Das gleiche gilt für die Empfehlungen der von den Ländern im Juli 2006 um eine erste Stellungnahme zur Neuordnung des Glücksspielrechts gebetenen Suchexperten, dass das Glücksspiel im Internet in besonderem Maße suchtfördernd und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist. Die Positionen der Suchtexperten sind in der Anlage zu den Erläuterungen zusammengefasst, die der Kommission bereits vorliegt. Die den Empfehlungen zugrunde liegenden wissenschaftlichen Studien werden der Kommission ebenfalls in der Anlage zugeleitet.

Hervorzuheben ist die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach zitierte Studie von Hayer/Meyer, Das Suchtpotenzial von Sportwetten, in: Sucht 2003, S. 212 ff., die zunächst das Suchtpotenzial hervorhebt, das aus der hohen Ereignisfrequenz im Internet beim Wetten während laufender Sportveranstaltungen erwächst (a.a.O., S. 214), und in einem eigenen Abschnitt als besonderes Problem des Online-Glücksspiels die fehlende soziale Kontrolle bezeichnet. Für jeden Spieler bestehe die Möglichkeit, anonym am Rechner zu sitzen und auf Kreditkartenbasis zu wetten. Über die kurze Spielabfolge könnten Verusterlebnisse sofort ausgeblendet, belastende Alltagserlebnisse vergessen und stattdessen lustvolle Spannungsgefühle erzeugt werden. Diese psychotropen Wirkungen seien beim Online-Gambling besonders ausgeprägt (a.a.O., S. 217). Die in der Studie zitierte Arbeit von Meyer, Glücksspiele im Internet: Eine Herausforderung für die Suchtprävention, Suchtreport 3/2001, bestätigt diese Gefahreinschätzung und stellt zudem klar, dass Schutzmaßnahmen bei den Internetanbietern – von Einsatzlimits über Begrenzungen der Spielfrequenz und –dauer bis zu Spielersperren – unproblematisch zu umgehen seien (a.a.O., S. 13).

- 2.2 Die Kommission bezweifelt die Folgerichtigkeit des Internetverbots von Lotterien und Sportwetten, weil es auf Glücksspiele, die eine höhere Gefahr der Spielsucht aufweisen, wie Glücksspielautomaten oder Pferdewetten, keine Anwendung finde.

Die Rechtsfrage, ob die im Gambelli-Urteil geforderte Konsistenz einer Regelung nur im Blick auf den Sektor der Glücksspiele zu prüfen ist, der Gegenstand des jeweiligen Verfahrens ist, oder auch auf andere oder gar alle Bereiche zu beziehen ist, die zusammen das Glücksspielangebot im Sinne des Gemeinschaftsrechts bilden, ist von der Kommission in dem Rechtsgutachten, das sie vor dem EFTA-

Gerichtshof im Verfahren E-3/06 abgegeben hat, ausführlich erörtert worden. Die Kommission ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Konsistenz der nationalen Regelung – betrachte man die Vielfalt der Glücksspiele und der sie betreffenden Normen – nur in Bezug auf den spezifischen Sektor zu prüfen sei, der geregelt werde; hinzukommen könne – soweit erforderlich – eine Prüfung im Blick auf die Marktstrategie des staatlichen Veranstalters (a.a.O., S. 18 – 20). Folgt man der Empfehlung der Kommission im konkreten Fall, wäre die Konsistenz und Kohärenz der Regelung jeweils für Lotterien, Sportwetten, Casinospiele und die genannten anderen Spiele getrennt zu prüfen.

Zu den Annahmen, die die Zweifel der Kommission begründen, ist des weiteren zu bemerken, dass das in § 4 Abs. 4 des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags vorgesehene Verbot auf Glücksspielautomaten, die in Deutschland nur in Spielbanken betrieben werden dürfen, durchaus Anwendung finden wird; das ergibt sich aus § 2 Satz 2 des Entwurfs, der die Anwendung dieser Vorschrift für Spielbanken anordnet. Damit sind diese Casinospiele, die nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts und nach allgemeiner Auffassung der Suchtexperten das höchste Suchtpotential besitzen, von dem Internetverbot erfasst.

Soweit die Kommission daneben ihre Überlegung auf Geldspielgeräte bezogen wissen möchte, die in Spielhallen und in Gaststätten aufgestellt werden dürfen, ist einzuräumen, dass diese Geräte von dem Verbot in § 4 Abs. 4 nicht erfasst werden. Die Anforderungen an solche Geräte und ihre Aufstellung ergeben sich aus der Gewerbeordnung und der dazu ergangenen Spielverordnung, beides bundesrechtliche Vorschriften. Auch diese Vorschriften stehen jedoch einem Angebot solcher Spiele im Internet entgegen, wie sich aus der ständigen Auslegung und Anwendung der gewerberechtlichen Vorschriften ergibt. Im Ergebnis wird für sämtliche Glücksspielautomaten und die Geldspielgeräte nach der Gewerbeordnung durchgehend ein Internetverbot angeordnet.

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Vorstellung schematisch abgestufter Gefährdungspotentiale der verschiedenen Glücksspiele nach den Ergebnissen der Anhörung zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags durchaus in Zweifel zu ziehen ist. Insoweit ist auf die Erläuterungen zu § 10 und die dort zitierten wissenschaftlichen Studien zu verweisen.

- 2.3 Die Kommission stellt zuletzt die Verhältnismäßigkeit des Internetverbots in Frage, soweit sie mit der Anonymität des Spielers, dem Fehlen jeglicher sozialen Kontrolle und dem unzureichenden Schutz von Minderjährigen begründet ist. Die ihr zugegangenen Informationen widersprechen diesen Erklärungen.

Hier scheint vor allem in Bezug auf die Anonymität des Spielers ein sprachliches Missverständnis

entstanden zu sein. Die Anonymität des Spielenden wird in den Erläuterungen zum Entwurf des Glücksspielstaatsvertrag und den zugrunde liegenden Erklärungen der Suchtexperten nicht auf das Verhältnis des Spielers zum jeweiligen Internetveranstalter bezogen, sondern charakterisiert die Situation des Spielers, der – vor allem wenn er bereits spielsuchtgefährdet ist – durch das Internet in die Lage versetzt wird, jederzeit ohne soziale Kontrolle und damit in der Anonymität an Glücksspielen teilzunehmen (s. dazu die oben unter 2.1 genannten Studien). Diese dem Internet eigentümliche Gefahr dürfte auch der Kritik der Kommission in ihrem ersten Aufforderungsschreiben im Vertragsverletzungsverfahren vom April 2006 zugrunde liegen, es sei widersprüchlich, einerseits grenzüberschreitende Online-Angebote zu verbieten, wenn gleichzeitig staatliche Anbieter Glücksspiele im Internet als einem besonders einfach zugänglichen und verfügbaren Medium anbieten und bewerben.

Über diese Erläuterung hinaus ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob ein – wenn auch reguliertes – Internetglücksspiel zugelassen werden soll oder an einem Verbot festgehalten oder ein solches ausgesprochen werden soll, sich nicht auf eine Frage der Verhältnismäßigkeit der Mittel beschränken lässt. Vielmehr geht es dabei um die Entscheidung über das angestrebte Schutzniveau bei Glücksspielen, die nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Sache der Mitgliedsstaaten ist.

- 2.4 Nur am Rande sei erläutert, dass die Übergangsvorschrift in § 25 Abs. 6 nach ihrem Wortlaut und der Erläuterung dazu weder rechtlich noch faktisch diskriminierend ist, sondern Veranstaltern und Vermittlern von Lotterien unter den dort genannten Voraussetzungen unabhängig von ihrer Nationalität bzw. ihrem Sitz offen steht.
3. Aufgrund der sorgfältigen Überprüfung und Erwägung der Stellungnahme der Kommission kommen die deutschen Behörden zu dem Ergebnis, dass an den von der Kommission überprüften Vorschriften des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags festgehalten werden soll und diese Vorschriften deshalb als endgültige Fassung des Regelungsentwurfs mitzuteilen sind. Wie die Kommission sehen jedoch auch die Länder einen erheblichen weitergehenden Forschungsbedarf zu den Auswirkungen von Glücksspielen und Glücksspielsucht insbesondere im Blick auf Internetangebote. Sie kündigen deshalb an, dass die in § 27 des Entwurfs vorgeschriebene Evaluierung auf die Erfahrungen mit dem Internetverbot in § 4 Abs. 4 und der Übergangsregelung in § 25 Abs. 6 erstreckt wird und einen Schwerpunkt des drei Jahre nach Inkrafttreten des Staatsvertrages vorzulegenden Berichts bilden soll. In gleichem Zeitraum wird die von den Regierungschefs der Länder am 13.12.2006 beschlossene Arbeitsgruppe die Entwicklung und die unterschiedlichen Lösungsansätze in den anderen Mitgliedsstaaten mit der gleichen Zielrichtung genauer beobachten und begleiten.



Ch. Jäckel



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GD Binnenmarkt und Dienstleistungen  
Generaldirektor

BUNDEREPUBLIK DEUTSCHLAND der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union Brüssel		
Eing.	16. MAI 2007	
Tgb.Nr.		
Anl.		

1/10 mail BMD/EA, EA3  
 2/0 F. Behl, Luckmann  
 3/1 rd 2/18/15

Brüssel, den 14.05.07 1919  
 MARKT.E2/KD/dd D (2007) 5757

**Betr.: Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glückspielwesen**

*M. B. K.*  
*2/18/15*

Sehr geehrter Herr Botschafter,

Am 21. Dezember 2006 hat Deutschland einen Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen gemäß den Anforderungen der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, notifiziert (Notifizierung 2006/0658/D). Daraufhin gab die Kommission am 22. März 2007 eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, ab, die sich einzig auf § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes bezog (der vorsieht, dass Glücksspiele im Internet verboten sind), denn nur dieser Abschnitt enthält „Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft“ im Sinne der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG. Am Ende der betreffenden ausführlichen Stellungnahme heißt es jedoch: „Zu den anderen Bestimmungen, die einen wesentlichen Teil des notifizierten Entwurfs darstellen, die jedoch *per se* nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34/EG, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG, fallen, werden sich die Dienststellen der Kommission zu einem späteren Zeitpunkt nach weiterer Prüfung der Frage der Verhältnismäßigkeit äußern und die deutschen Behörden in Kenntnis setzen“.

Nach einer weiteren Prüfung des notifizierten Textes durch verschiedene Kommissionsdienststellen möchte ich Sie auf Folgendes hinweisen.

#### **Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs**

Zunächst einmal ist festzustellen, dass gemäß § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes die Glücksspielaufsicht Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagen kann. Das bedeutet, dass ein deutscher Staatsbürger, der sich kurzzeitig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, nicht seine deutsche Kreditkarte verwenden könnte, um ein Glücksspiel im Internet zu bezahlen, wenngleich dieses nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaates erlaubt ist. Anhand dieses Beispiels wird die Beschränkung des freien Zahlungsverkehrs (Artikel 56 Absatz 2 EG-Vertrag) deutlich.

Seiner Exzellenz Herrn Wilhelm SCHÖNFELDER  
 Außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter  
 Ständiger Vertreter  
 Rue Jacques de Lalaing 8-14  
 B-1040 BRÜSSEL

Europäische Kommission, B-1049 Brüssel, Belgien. Telefon: (32-2) 299 11 11.  
 Büro: SPA 2, 6/32. Durchwahl: (32-2) 296 57 20.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/](http://ec.europa.eu/internal_market/)

Gemäß Artikel 56 Absatz 2 EG-Vertrag sind „*alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten*“. § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes sieht vor, dass auch Zahlungen untersagt werden können, die unter § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes fallen, was eindeutig eine Beschränkung des Zahlungsverkehrs darstellt.

Insbesondere im Fall der Auszahlung von Gewinnen könnten die jeweiligen Transaktionen auch als „*Transfer der zur Erbringung von Dienstleistungen erforderlichen Mittel*“ im Sinne von Rubrik XIII Absatz E von Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG<sup>1</sup> betrachtet werden. Daher könnten die Bestimmungen des notifizierten Textes auch eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne von Artikel 56 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen.

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Artikel 56 EG-Vertrag durch gemeinschaftliche oder nationale Regelungen nur beschränkt werden darf, wenn diese entweder durch im EG-Vertrag ausdrücklich genannte Ausnahmen oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, die der Gerichtshof auf der Grundlage des EG-Vertrags anerkannt hat<sup>2</sup>. Ferner hat der Gerichtshof festgestellt<sup>3</sup>, dass Maßnahmen, die die Ausübung von Grundfreiheiten des EG-Vertrags behindern oder weniger attraktiv machen können, nur unter vier Voraussetzungen zulässig sind:

- sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden;
- sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und
- sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.“

Laut Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe b EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten ausdrücklich befugt, Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. In diesem Zusammenhang zielt § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Textes darauf ab, Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an „*Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel*“ zu untersagen, da dies als Beteiligung an kriminellen Handlungen gemäß § 284 des deutschen Strafgesetzbuchs gelten würde.

Die vier Ziele des notifizierten Textes und insbesondere von § 4 Absatz 4 sind in § 1 aufgeführt. Dazu gehören die Verhinderung des Entstehens von Glücksspielsucht und Wettsucht sowie der Schutz von Jugend und Spielern. Zu den vier zwingenden

---

<sup>1</sup> Wenngleich der Begriff „Kapitalverkehr“ nicht im EG-Vertrag definiert ist, geht aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH hervor, dass die Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 (ABl. L 178 vom 8.7.1988, S. 5) zusammen mit der ihr beigefügten Nomenklatur (insbesondere die Rubriken I und III der Nomenklatur in Anhang I sowie die in diesem Anhang enthaltenen Begriffsbestimmungen) zur Bestimmung dieses Begriffs herangezogen werden kann.

<sup>2</sup> Siehe folgende Urteile zum freien Kapitalverkehr: Kommission/Portugal, C-367/98, Randnr. 49, Kommission/Frankreich, C-483/99, Randnr. 45, Kommission/Belgien, C-503/99, Randnr. 45 und Kommission/Spanien, C-463/00, Randnr. 68 – Artikel 56(1) EG-Vertrag.

<sup>3</sup> Siehe Rechtssache C-55/94, *Gebhard*, Randnr. 37 (mit weiteren Verweisen).

Erfordernissen, die nach Auffassung des Gerichtshofes Beschränkungen rechtfertigen können, gehört der Verbraucherschutz<sup>4</sup>.

Wie in der von der Kommission an Deutschland übermittelten ausführlichen Stellungnahme ausgeführt, ist § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes nicht geeignet, um diese Ziele zu erreichen, und geht über das hinaus, was zur Erreichung der in § 1 aufgeführten Ziele erforderlich ist. Aus dem Wortlaut von § 9 Absatz 1 Ziffer 4 lässt sich ableiten, dass ungeachtet von durch andere Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen angenommen wird, dass alle nicht von den deutschen Behörden zugelassenen Veranstalter an „unerlaubtem Glücksspiel“ im Sinne des notifizierten Textes mitwirken. Allerdings sollte davon ausgegangen werden, dass auch die anderen Mitgliedstaaten über angemessene Verfahren zur Überwachung des Glücksspiels verfügen. Vor diesem Hintergrund erscheint es unangemessen, in Fällen, in denen andere Mitgliedstaaten eine Genehmigung erteilt haben, Glücksspiel von vornherein als rechtswidrig zu betrachten, und es so der deutschen Glücksspielaufsicht zu ermöglichen, den betreffenden Finanzdienstleistungsinstituten die Ausübung einer Grundfreiheit des EG-Vertrags zu untersagen.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 9 Absatz 1 Ziffer 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag möglicherweise mit Artikel 56 EG-Vertrag unvereinbar ist.

### **Werbebeschränkungen**

§ 5 Absatz 1 des notifizierten Textes besagt: „Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich [...] auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken“. In § 5 Absatz 3 heißt es: „Werbung für öffentliches Glücksspiel ist im Fernsehen (§§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag), im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten“. Im Umkehrschluss lässt sich daraus ableiten, dass Werbung per Post, in der Presse, im Radio oder auf andere Weise erlaubt ist. In den Erläuterungen zu § 5 Absatz 3 heißt es: „Abgesehen wird dagegen von einem Verbot der unverlangten Übermittlung von Werbematerial und Spielangeboten per Post. Damit bleibt der Postweg als traditioneller [...] Vertriebsweg weiterhin eröffnet“.

Die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität<sup>5</sup> (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, nachstehend Fernsehrichtlinie genannt) enthält klare Bestimmungen zur Fernsehwerbung und sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Bestimmungen erlassen können, nicht jedoch für (lineare) Fernsehdienste aus anderen Mitgliedstaaten.

Der in § 5 Absatz 3 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag enthaltene Verweis auf §§ 7 und 8 des Rundfunkstaatsvertrags lässt darauf schließen, dass der Staatsvertrag nur für deutsche Fernsehveranstalter gelten soll. Somit wäre dies mit der Fernsehrichtlinie vereinbar, nach der die Mitgliedstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer

---

<sup>4</sup> Siehe z. B. das Urteil *Caixa-Bank France/Ministère de l'Économie*, C-442/02, Randnr. 21. Dort stellt der Gerichtshof jedoch fest, dass „das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot [...] eine Maßnahme darstellt, die über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist“.

<sup>5</sup> ABl. L 202 vom 30.7.1997, S. 60.

Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Bestimmungen erlassen können. Dieser Aspekt bedarf jedoch der Klärung (siehe auch die Ausführungen unten).

Neben Fernsehen wird in § 5 Absatz 3 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag auch generell auf das „Internet“ sowie „Telekommunikationsanlagen“ Bezug genommen. Da (lineare) Fernsehdienste auf unterschiedliche Weise bereitgestellt werden können (z. B. durch lineare Fernsehprogramme über das Internet oder für Mobiltelefone), verstößt eine derartige allgemeine Bestimmung möglicherweise gegen die Fernsehrichtlinie und bedarf ebenfalls der Klärung.

In jedem Fall besagt das Verbot, dass Internet-, Fernseh- und Telefondiensteanbieter mit Sitz in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat in Deutschland keine Werbedienste für Glücksspiel anbieten dürfen und dass in Deutschland Ansässige diese Dienste nicht erhalten dürfen. Daher stellt das Verbot möglicherweise eine Beschränkung der freien Erbringung und Inanspruchnahme grenzüberschreitender Werbedienste dar. Wenngleich das Verbot weder bezweckt noch bewirkt, dem nationalen Markt einen Vorteil gegenüber den Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen, kann es dennoch eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs darstellen (Urteil des Gerichtshofes vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-384/93, *Alpine Investments*, Slg. 1995, I-1141, Randnr. 35). Der Rechtsprechung des Gerichtshofes zufolge beeinträchtigt eine Maßnahme wie ein Werbeverbot angesichts des internationalen Charakters des Marktes der Werbung auch dann, wenn sie keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in besonderer Weise und stellt daher eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 49 EG-Vertrag dar (Urteil des Gerichtshofes vom 8. März 2001 in der Rechtssache C-405/98, *Gourmet*, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 39).

Das generelle Verbot der Werbung für öffentliches Glücksspiel im Internet, im Fernsehen und über Telekommunikationsanlagen ist nicht geeignet, die Ziele des notifizierten Textes zu erreichen, und geht über das erforderliche Maß hinaus. Es ist nicht geeignet, weil Werbung per Post, in der Presse (Zeitungen, Zeitschriften), im Radio sowie im öffentlichen Raum (auf Straßen, in Stadien, Bahnhöfen und Haltestellen, Einkaufszentren usw.) erlaubt ist. Es ist unverhältnismäßig, weil öffentliches Glücksspiel im Internet gemäß § 4 Absatz 4 des notifizierten Textes verboten ist und darüber hinaus die Werbewirkung aufgrund von § 5 Absatz 1 des notifizierten Textes ohnehin sehr begrenzt ist.

§ 5 Absatz 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag besagt: „Werbung für unerlaubte Glücksspiele ist verboten“. In den Erläuterungen zu dieser Bestimmung heißt es: „In Absatz 4 wird – der geltenden Rechtslage folgend – festgelegt, dass Werbung für öffentliche Glücksspiele nur zulässig ist, wenn für das Veranstalten oder Vermitteln die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes vorliegt. Das gilt nicht für ausländische Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil eine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland nicht besteht“.

Gemäß § 5 Absatz 4 ist in Deutschland auch Werbung für Glücksspiele verboten, die rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden, denn „unerlaubte Glücksspiele“ sind alle Glücksspiele, für die in dem jeweiligen Bundesland keine Erlaubnis erteilt wurde, ungeachtet der Tatsache, dass in einem anderen Mitgliedstaat eine entsprechende Erlaubnis erteilt wurde. Darüber hinaus ist demnach in den einzelnen Bundesländern anscheinend auch Werbung für Glücksspiele verboten, die in einem anderen deutschen Bundesland genehmigt sind und rechtmäßig angeboten werden, denn

in diesem Fall gilt die in einem Bundesland erteilte Erlaubnis von Glücksspielen nicht für andere Bundesländer, sodass die betreffenden Glücksspiele im Sinne von § 5 Absatz 4 des notifizierten Textes ebenfalls als „unerlaubt“ betrachtet werden können.

Folglich beschränkt § 5 Absatz 4 die Erbringung von Werbediensten durch a) Glücksspielveranstalter mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat oder einem anderen deutschen Bundesland, die in Deutschland bzw. in einem anderen Bundesland Werbedienste für Glücksspiele erbringen möchten, die in einem anderen Mitgliedstaat bzw. in einem anderen Bundesland genehmigt sind, und b) Werbetreibende mit Sitz in Deutschland, die Glücksspiele bewerben möchten, die in einem anderen Mitgliedstaat oder einem anderen deutschen Bundesland rechtmäßig veranstaltet werden.

In den oben zitierten Erläuterungen wird jedoch Folgendes klargestellt: „Das gilt nicht für ausländische Glücksspiele, die rechtmäßig im Ausland veranstaltet und im Inland beworben werden dürfen, weil eine – die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende – Teilnahmemöglichkeit im Inland nicht besteht“. Hierzu ist anzumerken, dass die diesbezüglichen Erläuterungen, die nicht Teil des Rechtstextes sind, eindeutig im Widerspruch zu dem generellen Verbot von § 5 Absatz 4 des notifizierten Textes stehen. Aus ersichtlichen Gründen der Rechtssicherheit sind die Ausführungen der Erläuterungen nur hinreichend, wenn sie in den Wortlaut von § 5 Absatz 4 aufgenommen werden. Doch selbst dann unterläge die Werbung für in einem anderen deutschen Bundesland veranstaltete Glücksspiele wahrscheinlich weiterhin Beschränkungen, da aus den Erläuterungen nicht eindeutig hervorgeht, ob diese Art von Glücksspielen ebenso wie ausländische Glücksspiele von dem Werbeverbot für unerlaubte Glücksspiele ausgenommen ist. Ferner würde, selbst wenn das generelle Verbot von § 5 Absatz 3 nicht für ausländische Programme gilt, zumindest die Bestimmung von § 5 Absatz 1 wahrscheinlich für alle in Deutschland übertragenen Programme gelten, was in der Praxis bedeutet, dass alle Programme, in denen Glücksspiele in Deutschland beworben werden, rechtswidrig wären, außer wenn sich die Werbung auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel beschränkt. Nach Auffassung der Kommissionsdienststellen muss dieser Aspekt geklärt werden, um beurteilen zu können, ob die notifizierte Bestimmung mit dem EG-Recht vereinbar ist.

Ferner enthält § 21 Absatz 2 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag ein besonderes Verbot der Trikot- und Bandenwerbung für Sportwetten. In der Praxis würde die Anwendung dieser Bestimmung bedeuten, dass es einer ausländischen Mannschaft unter Androhung strafrechtlicher Sanktionen untersagt wäre, das Logo ihres Sponsors/Sportwettenveranstalters zu tragen, selbst wenn die Glücksspieltätigkeit im Herkunftsmitgliedstaat des Sponsors rechtmäßig ist.

Diese Beschränkung der Werbung für Sportwetten ist ein eindeutiger Beleg für das Fehlen einer kohärenten und systematischen Strategie zur Bekämpfung der Glücksspielsucht, da für andere Glücksspiele mit höherem Suchtpotenzial (Spielkasinos, Glücksspielautomaten) kein derartiges Werbeverbot vorgesehen ist.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 5 Absätze 3 und 4 und § 21 Absatz 2 des notifizierten Textes möglicherweise mit Artikel 49 EG-Vertrag unvereinbar sind. Die deutschen Behörden werden aufgefordert zu erläutern, wie § 5 Absätze 3 und 4 des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag auf die Fernsehdienste angewendet wird, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 97/36/EG fallen und von einem Diensteanbieter erbracht werden, der seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, und zwar unabhängig von der Art der technischen Erbringung dieser Dienste.

### **Begrenzung der Verkaufsstellen – Beschränkungen der Vertriebswege**

Gemäß §§ 4, 12 und 19 des notifizierten Textes ist für die Erbringung von Glücksspielvermittlungsdiensten eine Erlaubnis erforderlich. Da es für jedes deutsche Bundesland einer Erlaubnis bedarf, benötigt ein gewerblicher Spielvermittler 16 Erlaubnisse, um seine Dienste in ganz Deutschland anbieten zu können. Laut § 4 Absatz 2 des notifizierten Textes besteht auf die Erteilung der Erlaubnis kein Rechtsanspruch. Für nach dem notifizierten Text nicht erlaubte Glücksspiele darf keine Erlaubnis erteilt werden. Die zuständige Behörde kann nach freiem Ermessen über die Erteilung der Erlaubnis entscheiden, die den Erläuterungen zu § 4 Absatz 2 zufolge „[n]ur unter Beachtung der Ziele von Suchtbekämpfung und -verhinderung, Begrenzung des Glücksspielangebotes und Kanalisierung des Spieltriebs, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie der ordnungsgemäßen Durchführung von Glücksspiel und der Abwehr von damit verbundener Kriminalität erteilt werden“ kann. In den Erläuterungen zu § 19 wird dazu ausgeführt: „Die Erlaubnis darf [...] nicht erteilt werden, wenn die (gewerbliche) Spielvermittlung den Zielen insbesondere des § 1 Nr. 1 und 2 zuwiderläuft. Davon wird beispielsweise auszugehen sein, wenn durch die Spielvermittlung neue Vertriebswege (wie Lotto im Supermarkt) eröffnet werden sollen“. Folglich wird es Supermärkten in Deutschland nicht erlaubt sein, Lotterielose zu verkaufen, obwohl die Gefahr der Spielsucht angeblich niedrig ist.

§ 10 Absatz 3 des notifizierten Textes besagt: „Die Länder begrenzen die Zahl der Annahmestellen zur Erreichung der Ziele des § 1“. Es ist hervorzuheben, dass hier von einer Begrenzung und nicht von einer Reduzierung die Rede ist. Die derzeitige Zahl der rund 27 000 Annahmestellen in Deutschland wird zumindest in den kommenden vier Jahren beibehalten.

Diese Bestimmungen bringen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit in Deutschland für Spielvermittler mit sich, die ihren Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und in Deutschland Dienste für Glücksspiele anbieten möchten, die von Veranstaltern mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat organisiert werden, und dies selbst dann, wenn sie die von den Lottogesellschaften der deutschen Bundesländern veranstalteten Lotterien und Sportwetten anbieten. In Anbetracht der Begrenzung der Annahmestellenzahl und des Ermessensspielraums der zuständigen Behörden bei der Erteilung der Erlaubnisse haben gewerbliche Spielvermittler aus anderen Mitgliedstaaten *de facto* allenfalls eine geringe Chance, eine Erlaubnis für eine Annahmestelle in Deutschland zu erhalten, in der sie Glücksspiele (Lotterien und Sportwetten) anbieten dürfen, die von Veranstaltern mit Hauptsitz in einem anderen Mitgliedstaat organisiert oder von den Lottogesellschaften der deutschen Bundesländer veranstaltet werden. Ferner enthält der notifizierte Text keine Angaben über laufende oder geplante Ausschreibungen, durch die die Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung bei der Erteilung der Erlaubnisse für Annahmestellen gewährleistet würde (vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Randnr. 59 bis 64). Folglich stellt die in § 10 Absatz 3 des notifizierten Textes vorgesehene Begrenzung der Annahmestellenzahl in Verbindung mit §§ 4, 12 und 19 möglicherweise eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag) und der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 EG-Vertrag) dar, und es besteht eindeutig die Gefahr der Diskriminierung gewerblicher Spielvermittler aus anderen Mitgliedstaaten, die sich in Deutschland niederlassen oder dort Dienste erbringen möchten. In diesem Zusammenhang können keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses als gültige

Rechtfertigung akzeptiert werden, da Beschränkungsmaßnahmen in jedem Fall in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden müssen<sup>6</sup>.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass § 10 Absatz 3 in Verbindung mit §§ 4, 12 und 19 des notifizierten Textes möglicherweise mit Artikel 43 und 49 EG-Vertrag unvereinbar ist.

### **Wettbewerbsbeschränkungen**

Laut Artikel 10 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten. Dies schließt die Verpflichtung ein, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen könnten.

Die staatlichen Lottogesellschaften sind öffentliche Unternehmen im Sinne von Artikel 86 Absatz 1 EG-Vertrag sowie Unternehmen, die im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 den Charakter eines Finanzmonopols haben, und unterliegen als solche den Regeln des EG-Vertrags. Vor diesem Hintergrund darf Deutschland keine Vorschriften aufrechterhalten oder erlassen, die den Bestimmungen des EG-Vertrags und insbesondere den Wettbewerbsregeln zuwiderlaufen.

Die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag, die sich im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele auf das Erfordernis der „Lokalisierung“ beziehen, könnten eine solche Wirkung haben, da das Verbot der Nutzung des Internets für Glücksspiele in Verbindung mit dem neuen Erfordernis zur Erlangung einer Erlaubnis des Bundeslandes für die Einführung neuer Glücksspielangebote die Aktivitäten der Lottogesellschaften auf das Gebiet des Bundeslandes begrenzen würde, in dem sie tätig sind. Die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag über die Gebietsbegrenzung könnten als Verletzung von Artikel 81 in Verbindung mit Artikel 10 EG-Vertrag betrachtet werden, da die Lottogesellschaften somit das Angebot ihrer Lotteriedienste auf das Gebiet des Landes begrenzen könnten, in dem sie tätig sind, womit sie dem Artikel 81 EG-Vertrag zuwiderhandeln würden.

Daher würde Deutschland mit den Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag seine Verpflichtung verletzen, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen könnten.

Ferner würden die betreffenden Bestimmungen des notifizierten Textes die regionale Aufteilung des Marktes fortschreiben, die das deutsche Bundeskartellamt in seiner Entscheidung vom 23. August 2006 verurteilt hat. Es gibt in der Tat gewisse Parallelen zwischen dem Sachverhalt jenes Falls und dem Hintergrund des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag. In jenem Fall schloss das deutsche Bundeskartellamt die Möglichkeit einer Rechtfertigung der Tätigkeiten der Lottogesellschaften nach Artikel 86 Absatz 2 aus, da es die Beschränkungen nicht für angemessen hielt, um ein rechtmäßiges Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen. Eine ähnliche Argumentation wäre im vorliegenden Fall möglich, da hier das Verbot der Nutzung des Internets für Glücksspiele

---

<sup>6</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofes vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-243/01, Gambelli, Slg. 2003, I-3076, Randnr. 65: „Nach dieser Rechtsprechung müssen die genannten Beschränkungen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Auf jeden Fall müssen sie in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden“.



in Verbindung mit dem neuen Erfordernis zur Erlangung einer Erlaubnis des Bundeslandes nicht angemessen ist, um das Ziel des Allgemeininteresses der Bekämpfung der Glücksspielsucht zu erreichen; der Ausschluss von Lottogesellschaften aus anderen Bundesländern, die der Aufsicht ihres eigenen Landes unterstehen, dient nicht der Abwendung einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Vor diesem Hintergrund könnten es die betreffenden Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag den öffentlichen Behörden der Bundesländer beispielsweise ermöglichen, etwaige Verletzungen der öffentlichen Ordnung durch Lottogesellschaften aus anderen Bundesländern im Nachhinein zu verfolgen, sie dürften jedoch nicht die Lottogesellschaften vom Markt des jeweiligen Landes ausschließen oder von ihnen die Erlangung einer weiteren Erlaubnis verlangen.

Folglich sind die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für einen Staatsvertrag, die sich im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele auf das Erfordernis der „Lokalisierung“ beziehen, aus den oben ausgeführten Gründen dem ersten Anschein nach mit den EG-Wettbewerbsregeln unvereinbar.

In Anbetracht dieser Bemerkungen der Kommissionsdienststellen ersuche ich Sie, mir binnen zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens den Standpunkt der deutschen Regierung zu übermitteln und mir ferner mitzuteilen, welche Maßnahmen die deutschen Behörden ergreifen werden, um ihren Verpflichtungen gemäß dem EG-Recht nachzukommen. Erforderlichenfalls könnte zur Klärung etwaiger Fragen ein Treffen zwischen den Kommissionsdienststellen und den zuständigen deutschen Behörden vereinbart werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

  
Jörgen HOLMQUIST

Thierry Stoll  
Deputy Director General

Ansprechpartner:

Konstantinos DIMITRIADIS, Telefon: (32-2) 296 57 20



Kommission der Europäischen Gemeinschaften

GENERALSEKRETARIAT

*WI* Brüssel, 10 IV 2006

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union	
Eing.	10. APR. 2006
Leg.Nr.	
Ant.	

*FW*  
*RY*  
*27*

SG-Greffe(2006)D/ 201648

STÄNDIGE VERTRETUNG DER  
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND  
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION  
Rue J. de Lalaing, 8-14  
1040 - BRÜSSEL

Betreff: Aufforderungsschreiben  
Vertragsverletzung Nr. 2003/4350

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, das beigefügte Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

*1) per eMail an AAUVV zwV*  
*2) ZDA*

*k/1014*

Für den Generalsekretär

  
*Kv*  
Karl VON KEMPIS

Anlage K(2006) 1080



Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Brüssel, 4/4/2006

2003/4350

K(2006)1080

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

hiermit möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf einige Bestimmungen im deutschen Strafgesetzbuch (StGB) lenken, deren Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des freien Dienstleistungsverkehrs nach Artikel 49 EGV in Frage steht.

### *1. Strittige Rechtsvorschriften*

In § 284 StGB heißt es:

- (1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereit stellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft.
- (2) Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.
- (3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
  1. gewerbsmäßig oder
  2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.
- (4) Wer für ein öffentliches Glücksspiel (Absätze 1 und 2) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique  
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België  
Telefon: 00 32 (0) 2 299 11 11

Daneben gelten auf Länderebene Rechtsvorschriften zur Gewährung behördlicher Genehmigungen für Sportwetten, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: In den Ländern Hessen, Saarland und Thüringen erhalten private Anbieter keine Genehmigung, da in diesen Bundesländern allein der Staat berechtigt ist, solche Veranstaltungen anzubieten<sup>1</sup>. Nach den der Kommission von einem Beschwerdeführer übermittelten Informationen haben andere Bundesländer in ihren einschlägigen Gesetzen zwar kein generelles Verbot privater Anbieter verankert, fordern jedoch, dass es sich bei den privatrechtlichen Anbietern um juristische Personen handelt, die sich vorwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Landes befinden. Anbieter, die sich ganz oder vorwiegend in privatem Besitz befinden, erhalten auch in diesen Ländern keine Genehmigung.

In Deutschland bieten die Inhaber ausschließlicher Lizenzen normalerweise die übliche TOTO Ergebniswette an, bei der die Spieler auf die Ergebnisse von 13 Spielen wetten (1-0-2-Wette) und die Ausschüttung festgelegt ist. Die meisten, wenn nicht alle, Lizenznehmer bieten auch moderne Tagessportwetten mit festen Gewinnchancen an, bei denen der Spieler gegen einen Buchmacher antritt (Topwette und Kombiwette). Diese Spiele gibt es in Deutschland seit 1999. Personen unter 18 Jahren ist die Teilnahme an Online-Sportwetten grundsätzlich untersagt.

## ***2. Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit***

Der Schwerpunkt dieses Verfahrens liegt auf der beschränkenden Wirkung dieser gesetzlichen Bestimmung auf die Veranstaltung von Glücksspielen und die Werbung für Glücksspiele im Bereich des Sports.

### ***A) Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen***

Die Kommission hat erfahren, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, ihre Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Die Kommission stellt fest, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern eine Reihe von Verfahren gegen Dienstleister, die in anderen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind, eingeleitet wurden.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften schreibt Artikel 49 EGV die Aufhebung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit vor. Alle Maßnahmen, die die Ausübung solcher Freiheiten unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, müssen als derartige Beschränkungen angesehen werden (EuGH-Urteil vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, I-00305, Randnr. 22; in diesem Sinn für die Dienstleistungsfreiheit Urteil des EuGH, Rs. C-205/99 Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21).

Im Hinblick auf Sportwetten hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 49 EGV sich auch auf Dienstleistungen bezieht, die ein Leistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat über das Internet oder über Telefon – und damit ohne Ortswechsel in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungsempfängern anbietet, so dass jede Beschränkung dieser Tätigkeiten eine Beschränkung der freien Erbringung von

---

<sup>1</sup> § 1 Hessisches Lotterien- und Sportwettengesetz, § 1 Saarländisches Sportwettengesetz und § 1 Thüringer Staatslotterien- und Sportwettengesetz.

Dienstleistungen durch einen solchen Leistungserbringer darstellt (vgl. EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli u. a., Randnr. 53 und 54).

Die Kommission ist der Auffassung, das § 284 Abs. 1 StGB angesichts der verbindlichen Forderung nach einer von den Landesbehörden erteilten Genehmigung und der Nichtanerkennung von in anderen EU-Mitgliedstaaten bestehenden Genehmigungssystemen eine Beschränkung i. S. v. Artikel 49 EGV darstellt.

Hinzu kommt, dass gemäß den Ländergesetzen allein das Land beziehungsweise privatrechtliche Anbieter, d. h. juristische Personen, die sich vorwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Bundeslandes befinden, die erforderliche Genehmigung erhalten können; dadurch werden Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten an der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit gehindert (vgl. Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, a.a.O., Randnrn. 36-38).

#### *B) Bewerbung von Glücksspielen*

Die Kommission hat erfahren, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, für ihre Dienstleistungen in Deutschland zu werben. Die Kommission geht davon aus, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern eine Reihe von Verfahren gegen Dienstleister, die in anderen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen sind, sowie gegen in Deutschland niedergelassene Medienunternehmen auf der Grundlage von § 284 Abs. 4 StGB eingeleitet wurden.

Die Anwendung restriktiver Maßnahmen, die die öffentliche Werbung für Glücksspiele verbieten, die insbesondere von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen und dort zugelassenen Anbietern von Sportwetten angeboten werden, eindeutig den Export von Medienverkaufsdiensten durch die deutsche Presse und andere Medien. Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, dass sich ein Unternehmen, das die Vorschriften in seinem Niederlassungsmitgliedstaat einhält, auf die Dienstleistungsfreiheit berufen kann, sofern die Dienstleistungen für Dienstleistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind. Dabei hat der Gerichtshof vor allem betont, dass dies insbesondere dann gilt, wenn ein Mitgliedstaat das Recht von im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates niedergelassenen Presseunternehmen beschränkt, möglichen Inserenten, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, Anzeigenraum in ihren Veröffentlichungen anzubieten (vgl. Urteil vom 8. März 2001, Rs. C-405/98, Gourmet, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 37 und 38).

Die restriktive Maßnahme beschränkt auch die Möglichkeit von Anbietern von Werbedienstleistungen aus der EU, ihre Dienste in Deutschland zu erbringen und daher auch die Erbringung von Werbedienstleistungen für den deutschen Verbraucher durch Anbieter von Glücksspielen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof ebenfalls entschieden hat, dass das Werbeverbot auch dann, wenn es keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in Wirtschaftszweigen mit grenzüberschreitender Dimension in besonderer Weise beeinträchtigt und daher eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 49 EGV darstellt (vgl. Rs. C-405/98, Gourmet, a.a.O., Randnr. 39 und

Rs. C384/93 Alpine Investments, Slg. 1995, I1141, Randnr. 35). Dies ist der Fall bei Sportwetten.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass § 284 Abs. 4 StGB ebenfalls eine Beschränkung des Artikels 49 EGV darstellt.

### **3. Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit**

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind lediglich jene nationalen, diskriminierungsfreien Maßnahmen als zulässige Beschränkungen des Artikels 49 EGV anzusehen, die

- durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern das Allgemeininteresse nicht bereits in dem Mitgliedstaat geschützt ist, in dem der Anbieter ansässig ist, und
- die nicht unverhältnismäßig, d. h. nicht übertrieben sind und nicht durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden können (vgl. Urteil vom 25. Juli 1991, Rs. C76/90, Dennemeyer, Slg. 1991, I-04221).

Die Kommission geht davon aus, dass die wesentlichen politischen Ziele der deutschen Regierung im Hinblick auf die Regulierung und Kontrolle von Glücksspielen in den Gesetzesmotiven zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) festgehalten sind, namentlich:

- einen nicht unerheblichen Teil der Einnahmen aus Glücksspielen (mindestens 25 %) zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranziehen;
- die übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen verhindern und eine Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken verhindern, und
- durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen Spielablauf gewährleisten.

#### **A. Die wirtschaftlichen Interessen des Mitgliedstaates und der Schutz der Einnahmen**

Mit Blick auf das letzte Argument hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass die wirtschaftlichen Interessen eines Mitgliedstaats durchaus von Bedeutung sein können, in ständiger Rechtsprechung wird aber ebenfalls die Auffassung vertreten, dass die Tatsache, dass staatlich betriebene Glücksspiele in erheblichem Maße zur Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie den Sport beitragen können, nicht als sachliche Rechtfertigung angesehen werden kann (vgl. Urteil vom 21. Oktober 1999, Rs. C67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-07289, Randnr. 36).

Wenn das Argument, Glücksspiele müssten vom Wettbewerb ausgenommen werden, damit sie Zielen des Allgemeininteresses dienen können, so zu verstehen ist, dass damit die Steuereinnahmen in Deutschland geschützt werden sollen, möchte die Kommission dem entgegenhalten, dass nach ständiger Rechtsprechung Steuermindereinnahmen nicht zu den in Artikel 46 EGV genannten Gründen gehören und keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses bilden, der zur Rechtfertigung einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs angeführt werden kann (vgl. Urteil vom 6. November 2003, Rs. C243/01, Gambelli u. a., Randnr. 61, und in diesem Sinne Urteile vom 16. Juli 1998, Rs. C264/96, ICI, Slg. 1998, I-4695, Randnr. 28 und vom 3. Oktober 2002, Rs. C136/00 Danner, Slg. 2002, I-8147, Randnr. 56).

Die Kommission sieht dieses Argument daher nicht als zulässige Rechtfertigung für die in Frage stehende Beschränkung an.

## *B. Verbraucherschutz – Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht*

Der Gerichtshof hat entschieden, dass Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie beispielsweise Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen, gerechtfertigt werden können. Gleichwohl hat er ebenfalls festgestellt, dass diese Beschränkungen geeignet sein müssen, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit beitragen (vgl. Urteil in der Rechtssache C-243/01, Gambelli u. a., Randnr. 67).

Die Kommission stellt fest, dass in den meisten Bundesländern Inhaber ausschließlicher Lizenzen im Internet Sportwetten anbieten und sich damit eines Mediums bedienen, das die Teilnahme erheblich vereinfacht, da das Angebot jederzeit zugänglich ist. Ferner stellt die Kommission fest, dass die Teilnahme an Sportwetten auch dadurch gefördert wurde, dass die Wettbüros für die Öffentlichkeit besser zugänglich wurden; so wurde beispielsweise innerhalb eines Fußballstadions ein Büro für Sportwetten eröffnet. Die neuen Internetdienste, leichter zugängliche Wettbüros und die Tatsache, dass in den letzten Jahren ständig eine ganze Reihe neuer Spiele von Lizenznehmern eingeführt wurde (z. B. Lotto am Samstag, Lotto am Mittwoch und Super 6), weisen darauf hin, dass staatliche Betreiber in Deutschland versuchen, ihren Markt auf neue Verbrauchergruppen auszudehnen anstatt einer solchen Ausweitung entgegenzuwirken, wie es in den politischen Zielen der Gesetzesmotive zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) nachzulesen ist.

Die Kommission stellt fest, dass die deutschen Anbieter (Inhaber ausschließlicher Lizenzen) erhebliche Mittel in die Werbung investieren. Nach Angaben der Nielsen Media Research GmbH investierten deutsche Glücksspielanbieter 52 Mio. Euro in die Werbung (Ankauf von Werbeplätzen), von denen 8,5 Mio. Euro auf Sportwetten entfielen. Darüber hinaus gibt es auch noch Werbeausgaben, die nicht von der Studie der Nielsen GmbH erfasst wurden, wie insbesondere das Sponsoring zur Förderung von Sportwetten oder die Imagepflege des Unternehmens bei den Endverbrauchern. Im Rahmen der verbraucherorientierten kommerziellen Kommunikation gibt es auch noch andere Maßnahmen, wie beispielsweise die Werbung und Verkaufsförderung in Verkaufsstellen.

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz hat der Gerichtshof festgestellt, dass, soweit die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Ordnung berufen, um die in Rede stehenden Maßnahmen zu rechtfertigen (vgl. Urteil in der Rechtssache C243/01, Gambelli u. a., Randnr. 69).

Angesichts dieser Sachlage zweifelt die Kommission daran, dass die deutschen Behörden das Argument des Verbraucherschutzes und der Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht im Hinblick auf § 284 Abs. 1 und Abs. 4 StGB aufrechterhalten können.

## *C) Verhinderung von Verbrechen und Geldwäsche*

Was die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Spielablaufs durch staatliche Kontrolle und die Vorbeugung von Wirtschaftsverbrechen und Geldwäsche angeht, so hat die Kommission keine zulässigen Rechtfertigungsgründe dafür feststellen können, dass der deutsche Gesetzgeber es für notwendig hält, alle grenzüberschreitenden Glücksspiele zu beschränken, einschließlich derer, die von zugelassenen Dienstleistern angeboten werden, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind und dort entsprechenden Kontrollen unterliegen. Eine derartige denkbare Rechtfertigung erscheint umso weniger gegeben als die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG), geändert durch die Richtlinien 2001/79/EG und ersetzt durch 2005/60/EG, dazu verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieser Richtlinie auf Berufe und Unternehmenskategorien angewendet werden, die besonders geeignet sind, für Zwecke der Geldwäsche genutzt zu werden. Daraus folgt, dass Anbieter von Glücksspielen bereits aufgrund der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/308 heutiger Fassung verpflichtet sein können, verdächtige Aktivitäten ihren nationalen, für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Behörden zu melden. Solche Anbieter können außerdem bereits in ihrem Sitzstaat anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verhaltenskodizes unterworfen sein, die spezifische Kontrollen vorsehen, um andere Formen von Wirtschaftsstraftaten zu verhindern.

Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die Beschränkungen nach § 284 Abs. 1 und Abs. 4 StGB mit diesen Argumenten nicht zu rechtfertigen sind und jedenfalls unverhältnismäßig sind.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gelangt daher zu der Auffassung, dass Deutschland durch die Beschränkung der Veranstaltung und der Bewerbung von öffentlichen Glücksspielen sowie durch die Bestimmung, dass Einrichtungen für solche Glücksspiele nur mit behördlicher Genehmigung bereitgestellt werden dürfen (§ 284 Abs. 1 bis 4 StGB), gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Eingang der Äußerungen oder falls innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission  
Charlie McCREEVY  
Mitglied der Kommission





Mitteilung  
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland  
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
vom 12. Juni 2006

**Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß  
Artikel 226 EG-Vertrag  
hier: Sportwetten**

- Verfahren Nr. 2003 / 4350 -

Bezug: Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648 Aufforderungs-  
schreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mit-  
zuteilen:

**1. Strafbewehrtes Verbot unerlaubten Glücksspiels und der Werbung dafür**

Der EuGH hat in der Rechtssache Gambelli anerkannt, dass eine nationale Regelung mit – strafbe-  
wehrten – Verboten der Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sportwetten  
durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung  
und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt  
sein kann, sofern die Beschränkungen den an sie zu stellenden Anforderungen entsprechen. Hierzu  
gehört, dass diese Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind,  
Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele in  
dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit bei-  
tragen (EuGH-Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli, Randnr. 67). Es sei jedoch Sa-  
che des nationalen Gerichts zu prüfen, ob die nationale Regelung angesichts ihrer konkreten Anwen-  
dungsmodalitäten tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die mit  
ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem § 284 StGB und dem darin enthaltenen grundsätzlichen Verbot lediglich einen Rahmen vorgegeben, welcher gegenwärtig durch Ländergesetze ausgefüllt wird. Das grundsätzliche Verbot des § 284 StGB greift dann nicht ein, wenn für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist. Die Erlaubniserteilung als solche bestimmt sich gegenwärtig nach den Gesetzen der Bundesländer. Eine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV kann aber nicht durch § 284 StGB selbst, sondern allenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Gewährung entsprechender behördlicher Genehmigungen erfolgen. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 enthalten selbst inhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Wettangebotes. Sie betreffen darüber hinaus das Glücksspiel generell und sind nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt. Generell ist ein strafbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wie § 284 StGB geeignet, insbesondere eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern. Indem § 284 StGB die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde verbietet, erschwert er es dem Spieler, von diesen Angeboten Gebrauch zu machen. Dies gilt auch für die Vermittlung und Werbung, denn der Erfolg einer solchen Tätigkeit ist nur vor dem Hintergrund denkbar, dass der Spieler darin eine erhebliche Erleichterung seiner Tätigkeit sieht. Auf welche Weise aber der staatlich geregelte und erlaubte Glücksspielbetrieb diesen Gefahren entgegenwirkt, bestimmen die jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltungsregelungen.

## **2. Beschränkung der Veranstaltung von Sportwetten**

Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 hinsichtlich der Ziele des deutschen Sportwettenrechts verkürzt auf die Gesetzesmotive zu § 284 StGB (BT-Drs. 13/8587) abgestellt und die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag), der am 01.07.2004 in allen Ländern in Kraft getreten ist, außer acht gelassen.

Nach § 5 Abs. 2 und 4 des Lotteriestaatsvertrages dürfen Sportwetten auf der Grundlage ergänzender landesgesetzlicher Regelungen nur von den Ländern selbst, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, veranstaltet werden. Diese Beschränkung auf Veranstalter, die unmittelbar oder mittelbar dem Einfluss des jeweiligen Landes unterliegen, dient dem Ziel, die Bevölkerung vor den mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu schützen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht, den Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter sowie vor irreführender Werbung und Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters, die Abwehr der mit dem Wetten verbundenen Begleitkriminalität und um die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs. Die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Lotteriestaatsvertrages ergibt sich aus seinem § 1, in dem es heißt, dass Ziele des Lotteriestaatsvertrages sind,

1. den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern;
2. übermäßige Spielanreize zu verhindern;
3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen;

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden und
5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

Zur Erfüllung dieser Ziele schreibt u. a. § 4 Lotteriestaatsvertrag vor:

1. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen muss mit den Zielen des § 1 in Einklang stehen.
2. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig.
3. Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glücksspiele müssen angemessen sein und dürfen nicht in Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen. Die Werbung darf nicht irreführend sein, insbesondere nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über die Gewinnchancen hervorzurufen.
4. Die Veranstalter, Durchführer und gewerblichen Spielvermittler haben Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten bereitzuhalten.

Schon die vorstehenden Bestimmungen machen deutlich, dass deren Haupt- oder Nebenziel keineswegs die Finanzierung gemeinnütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie den Sport ist, wie es unter Ziffer 3 lit. A) des Aufforderungsschreibens der Kommission heißt. Die in § 1 Nr. 5 Lotteriestaatsvertrag vorgeschriebene Sicherstellung der Verwendung eines erheblichen Teils der Einnahmen aus Glücksspielen für öffentliche oder gemeinnützige Zwecke dient vielmehr der Verwirklichung des Ziels nach § 1 Nr. 3, wonach eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten und gewerblichen Gewinnzwecken ausgeschlossen werden soll, um damit die hohen Gewinnmöglichkeiten aus Glücksspielen und damit auch deren Angebot zu begrenzen. Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke aus den Einnahmen der Veranstaltung von Sportwetten durch staatliche Unternehmen ist also nicht Hauptzweck oder Nebenzweck, sondern eine "nützliche Nebenfolge" im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Das Hauptziel ergibt sich ferner aus den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, in denen es u.a. heißt:

„Glücksspiele können wegen des natürlichen Spieltriebs nicht gänzlich unterbunden oder auf ein für den Spieler völlig unattraktives Maß beschränkt werden. Daher ist sicherzustellen, dass der Spieltrieb durch geeignete Spielangebote in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Anderenfalls würden die Spieler auf illegale Spielangebote ausweichen. Deshalb müssen auch Lotterien und andere Glücksspiele mit einem erhöhten und deswegen besonders zu kontrollierenden Gefahrenpotenzial (Spielbank, bestimmte Wetten, Jackpotlotterie) angeboten und in angemessenem Umfang beworben werden.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, ist vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotential zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bergen auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten).

Auch Lotterien haben ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial und können den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Würden Lotterien unbegrenzt zugelassen, hätte dies zur Folge, dass in kürzeren Zeitabständen mehrere Lotterien ausgespielt würden. Hinzu käme, dass die Konkurrenz um Marktanteile zu aggressiveren Marketingstrategien und damit zu höheren Spielanreizen, zum Beispiel durch sehr schnell aufeinanderfolgende Gewinnentscheidungen oder exorbitant hohe Jackpots führen würde. Dabei ist die Gefahr der Ausbeutung des Spieltriebs umso größer, je mehr Anbieter von Lotterien zugelassen würden (vergleiche zu Sportwetten BVerwG, Urteil vom 23.08.1994, 1 C 18/91, BVerwGE 96, 293 [300]). Lotterien haben aber auch je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So sind die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn.“

### **3. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006**

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 28.03.2006 (1 BvR 1054/01) festgestellt, dass das staatliche Monopol für die Veranstaltung von Sportwetten in Bayern in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 des Grundgesetzes vereinbar ist. Das Gericht hat aber ein staatliches Sportwettenmonopol zur Wahrung wichtiger Gemeinwohlziele ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn es durch zusätzliche gesetzliche Regelungen konsequent auf die Bekämpfung von Wettsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft ausgerichtet ist. Das durch die Entscheidung aufgezeigte Regelungsdefizit schließt das Gericht durch eine verfassungs- und europarechtskonforme Übergangsbestimmung mit Gesetzeskraft.

Neben den legitimen Zielen des Schutzes vor betrügerischen Machenschaften und vor Zahlungsunfähigkeit des Veranstalters sowie der Abwehr von Gefahren aus mit Wetten verbundener Folge- und Begleitkriminalität 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, Nutzung der Möglichkeiten zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes durch eine entsprechende Ausgestaltung der Vertriebswege sowie die Schaffung von Kontrollinstanzen, die eine ausreichende Distanz zu den fiskalischen Interessen des Staates aufweisen, für erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht sieht sich mit diesen Anforderungen ausdrücklich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wonach ein staatliches oder staatlich getragenes Glücksspielmonopol unter Ausschluss von Veranstaltern aus anderen Mitgliedstaaten nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn die Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sind. Das Bundesverfassungsgericht spricht in Rz. 144 sogar davon, dass „die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben“ verlaufen.

Das Bundesverfassungsgericht hat den nationalen Gesetzgebern für die erforderliche Neuregelung des Sportwettenrechts eine Frist bis zum 31.12.2007 gesetzt. Wenn die Gesetzgeber im Rahmen der Neuregelung an dem Sportwettenmonopol festhalten wollen, sind sie an die dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zwingend gebunden. Andernfalls kann nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts ein verfassungsgemäßer Zustand nur dadurch hergestellt werden, dass eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer geschaffen wird. Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, entweder eine verstärkte normative Absicherung der ordnungsrechtlichen Ziele des staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenmonopols zu schaffen oder die Zulassung privater Veranstalter zu ermöglichen, ist nicht nur die Verfassungskonformität nach dem Grundgesetz, sondern auch die Europarechtskonformität des Sportwettenrechts in Deutschland gewährleistet. Dafür spricht auch die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht u.a. in Ansehung der europarechtlichen Implikationen festgestellt hat, dass die bisherige Rechtslage bis zu der erforderlichen Neuregelung mit der Maßgabe anwendbar bleibt, dass unverzüglich ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Wettmonopols andererseits hergestellt wird. Dabei hat das Gericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das gewerbliche Veranstalten von Wetten durch private Wettunternehmen und die Vermittlung von in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen.

#### **4. Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Sofortmaßnahmen**

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fortgeltung der bisherigen Rechtslage von folgenden Maßgaben abhängig gemacht:

1. Bereits vor einer Neuregelung des Sportwettenrechts muss damit begonnen werden, das bestehende Wettmonopol an einer Bekämpfung der Wettsucht und einer Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten.
2. Eine Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstaltungen ist untersagt.
3. Die Werbung ist auf die sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit zu beschränken.
4. Die staatlichen Wettveranstalter haben umgehend aktiv über die Gefahren des Wettens aufzuklären.

Die Aufsichtsbehörden der Länder haben veranlasst, dass diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bereits umgesetzt sind. Im Einzelnen haben die staatlichen oder staatlich getragenen Sportwettenveranstalter insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen:

- Livewetten und Halbzeitwetten werden nicht angeboten.
- Es gibt keine Wettmöglichkeiten in Fußballstadien mehr.
- Es kann nicht mehr über SMS gewettet werden.
- Wetten im Internet sind nur noch möglich, wenn eine Alters- und Identitätskontrolle erfolgt. Die Werbung ist auf sachliche Information nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beschränkt. Es gibt für die erlaubten Sportwettangebote keine Fernsehwerbung und keine Bandenwerbung in Sportstadien mehr.
- In den Wettannahmestellen und im Internet gibt es verbesserte Informationen zur Suchtprävention. Auf die Suchtgefährdung wird deutlich hingewiesen.

Mit der erfolgten Umsetzung dieser Maßnahmen wurde bereits vor den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rechtsänderungen ein verfassungs- und europarechtskonformes staatliches Sportwettenangebot sichergestellt, bei dem die Belange der Suchtbekämpfung und des Verbraucherschutzes deutlich verbessert wurden. Die Bedenken der Kommission unter Ziffer 3 lit. B) sind damit hinfällig.

## **5. Europarechtliche Zulässigkeit nationaler Glücksspielmonopole**

Die Regelung des Lotteriestaatsvertrages und ergänzender Ländergesetze, dass Sportwetten nur von den Ländern selbst oder von juristischen Personen, die sich unter maßgeblicher Kontrolle des jeweiligen Landes befinden, veranstaltet werden dürfen, befindet sich im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Danach steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das Glücksspielwesen nach regionalen ordnungspolitischen Grundsätzen zu regulieren und mithin auch vollständig zu verbieten (EuGH Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u. a.).

Der EuGH hat zur Monopolstruktur der nationalen Glücksspielangebote in all seinen den Glücksspielsektor betreffenden Urteilen klargestellt, dass dieser Bereich nicht harmonisiert ist und nach dem Willen der Mitgliedstaaten auch nicht harmonisiert werden soll. In der Tat entspricht dies dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1992 auf dem Gipfel in Edinburgh (vgl. auch die Antwort des Rates auf eine parlamentarische Anfrage Nr. E-3068/98, ABl. EG Nr. C 142 v. 21.05.1999, 80).

Der EuGH hat bekräftigt, dass jeder Mitgliedsstaat das autonome Recht hat, sein Schutzniveau selbst zu bestimmen und daher die Genehmigungsvoraussetzungen selbst und autonom festzulegen. Das Schutzniveau anderer Staaten ist dabei völlig unbeachtlich (vgl. in diesem Sinne Urteile Läärä u. a., Randnr. 36, Zenatti, Randnr. 34, Anomar u. a., Randnr. 80, und Omega, Rn. 38). Gerade in dem Urteil Gambelli hat der EuGH mit dieser Erwägung den Antrag des Generalanwalts Alber, britische Genehmigungen in Italien als ausreichend anzuerkennen, verworfen. Das EuGH-Urteil Gambelli kann daher keinesfalls als Rechtfertigung dazu dienen, Genehmigungen eines Mitgliedsstaats als ausreichend für die Sportwettenveranstaltung in einem anderen Mitgliedsstaat zu erklären.

Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den Schlussanträgen des Generalanwalts in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04 vom 16. Mai 2006. Die in Deutschland mit den jeweiligen Landesgesetzen verfolgte Begrenzung des Angebotes und damit verbundene Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten gehört nach Auffassung des Generalanwalts nicht zu den Zielen, die in Italien mit den gesetzlichen Regelungen verfolgt werden. So soll die Betrugsbekämpfung die einzige Begründung für die streitigen Beschränkungen in Italien sein (Rn. 111 der Schlussanträge). Nur vor diesem Hintergrund kommt der Generalanwalt zu dem Ergebnis, dass die tatsächliche Unmöglichkeit für ein in einem Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen, seiner Geschäftstätigkeit in einem anderen nachzugehen, sowie das Verbot der Vermittlung und der Inanspruchnahme der angebotenen Dienstleistungen, über das hinausgehen, was zur Erreichung der in der nationalen Rechtsordnung festgelegten Ziele erforderlich ist (Rn. 127-129).

Zu einer anderen Bewertung gelangt man indessen, wenn es nicht um den Schutz des Spielers vor Manipulation und Betrug durch den Veranstalter, sondern um eine Beschränkung des Glücksspielangebotes geht. Zur Erreichung dieses Ziels vermag eine Kontroll- und Sanktionsregelung in dem Mitgliedstaat der Niederlassung keinen Beitrag zu leisten, sondern es ist vielmehr ein Verbot geradezu erforderlich, da andernfalls ein zusätzliches Angebot für die Bevölkerung geschaffen würde.

Bereits im Urteil Läärä hatte der EuGH (Urteil vom 21.09.1999, Rs. C-124/97) jedoch den Mitgliedsstaaten erlaubt, Staatsmonopole für Glücksspiele zu errichten, was zwangsläufig voraussetzt, dass Genehmigungen anderer Mitgliedsstaaten nicht gelten können. Generalanwalt Fennelly liefert in Rz. 31 seiner Schlussanträge zur Rechtssache Zenatti (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98) diese einfache und überzeugende Erklärung, warum das Ziel der Glücksspielbegrenzung nur erreicht werden kann, wenn ausländische Genehmigungen in anderen Mitgliedstaaten nicht gelten.

Der EuGH bestätigt im Urteil Gambelli ausdrücklich das Ermessen und die Prognosespielräume der nationalen Gesetzgeber bei der Wahl der Mittel zur Glücksspielbegrenzung und deutet die Grenze dieser Spielräume lediglich für eklatante Missbrauchsfälle an, wie sie in Italien vorgelegen haben mögen.

„Jedoch hat der Gerichtshof, worauf die Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, wie auch die Kommission hingewiesen haben, in seinen Urteilen Schindler, Läärä u. a. und Zenatti ausgeführt, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, es rechtfertigen können, dass die staatlichen Stellen über ein ausreichendes Ermessen verfügen, um festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben.“ (EuGH, Urteil vom 03.11.2003, Az. C-243/01, Rz. 63 – Gambelli).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH auch Beschränkungen bis hin zu Verboten von Werbemaßnahmen geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles des Gesundheitsschutzes zu gewährleisten. Sie gehen dann auch nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Eine solche Regelung begrenzt nämlich die Fälle, in denen Werbetafeln beispielsweise im Fernsehen gezeigt werden können, und ist daher geeignet, die Verbreitung entsprechender Werbebotschaften zu beschränken, wodurch die Zahl der Gelegenheiten, bei denen die Fernsehzuschauer zum Konsumieren angeregt werden könnten, verringert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juli 2004 – C-429/02 (Loi Evin) – Rn. 38).

Wie bereits oben unter Ziffer 3. dargelegt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht bei seiner Entscheidung vom 28.03.2006 die vom Europäischen Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, unter denen eine monopolistische Struktur des Glücksspielwesens in den Staaten der Gemeinschaft zulässig ist, berücksichtigt und auf die Parallelität seiner Entscheidung mit der Judikatur des EuGH ausdrücklich betont. Mit den verbindlichen Vorgaben für eine Neuregelung des Sportwettenrechts und der Feststellung, dass in der Übergangszeit unter Beachtung der in Ziffer 4. genannten Maßgaben das geltende Recht anwendbar bleibt, also private Wettangebote und die Vermittlung von im jeweiligen Bundesland in Deutschland nicht erlaubten Wetten weiterhin als verboten angesehen und ordnungsrechtlich unterbunden werden dürfen, hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtslage in Deutschland abschließend und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des EuGH beurteilt und entschieden. Dies entspricht der wiederholt vom EuGH im Vorlageverfahren geäußerten Auffassung, dass die nationalen Gerichte eine Rechtfertigung der Beschränkung des Art. 49 EGV aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses durch ein Glücksspielmonopol feststellen können (EuGH, Urteil v. 21.10.1999 – Rs. C-67/98 – Zenatti; EuGH, Urteil vom 06.11.2003 – Rs. C-243/01 - Gambelli).

Auch die Herausnahme des Glücksspielwesens aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgrund des „besonderen Interesses der Mitgliedstaaten“ unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 EG-Vertrag zeigt, dass im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 ein Ermessen der staatlichen Stellen besteht, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und dass damit auch nicht von einer generellen Anerkennungspflicht glücksspielrechtlicher Befugnisse aus anderen Ländern ausgegangen werden kann. In seiner Begründung führte das EU-Parlament aus, Glücksspiele seien – etwa in Hinblick auf die öffentliche Ordnung und den Konsumentenschutz – aufgrund ihrer „spezifischen Natur“ auszunehmen. Insbesondere verwies das EU-Parlament darauf, dass diese Ausnahme vollständig in Einklang stehe mit den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Es sei überdies „vollkommen unmöglich“, im Bereich des Glücksspiels einen „fairen, grenzüberschreitenden Wettbewerb,“ herzustellen.

Auch in der sog. E-commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt [„Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“] Amtsblatt Nr. L 178 v. 17.07.2000) wurde der Glücksspielbereich ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgenommen. Beide Regelungen machen deutlich, dass die Regelung und Überwachung des Glücksspiels auch nach Auffassung des Europäischen Parlaments vorrangig in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen sollen.



## 6. Ergebnis

- Das strafbewehrte Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen ohne behördliche Erlaubnis und der Werbung für unerlaubtes Glücksspiel stellt keine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV dar, da es dem Ziel dient, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern, und unterschiedslos für in- und ausländische Wirtschaftsbeteiligte gilt.
- Die Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 die ordnungsrechtliche Zielsetzung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 1054/01) vom 28.03.2006 nicht berücksichtigt und hat damit die Rechtslage in Deutschland nur unvollständig gewürdigt.
- Durch die verbindlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die deutschen Gesetzgeber, das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenmonopol stärker auf die Bekämpfung von Wertsucht und die Begrenzung von Wettleidenschaft auszurichten oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer zu schaffen, ist eine europarechtskonforme Neuregelung des Sportwettenrechts gewährleistet.
- Mit der bereits erfolgten Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht verfüigten Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor einer gesetzlichen Neuregelung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein solches staatliches Sportwettenmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt ist.

Vor diesem Hintergrund bittet die Bundesregierung die Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts vorerst ruhen zu lassen. Die Bundesregierung wird die Kommission über die weiteren Entwicklungen des Sportwettenrechts in Deutschland auf dem Laufenden halten.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den

SG-Greffe(2006)D/

STÄNDIGE VERTRETUNG DER  
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND  
BEI DER EUROPÄISCHEN UNION  
Rue J. de Lalaing, 8-14  
1040 - BRÜSSEL

Betreff: Ergänzendes Aufforderungsschreiben  
Vertragsverletzung-Nr. 2003/4350

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, das beigefügte Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

Für die Generalsekretärin,

Karl VON KEMPIS

Anlage: K(2006)



## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den

2003/4350

K(2006)

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

nach unserem ersten Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (Ref. SG(2006)D/201648) möchte ich Sie erneut auf Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufmerksam gemacht haben, die in Deutschland derzeit auf dem Gebiet der Sportwetten bestehen.

### 1. SACHVERHALT

1. Zwischen 2003 und 2006 haben verschiedene in anderen Mitgliedstaaten ansässige und dort zugelassene Anbieter von Glücksspielen, die ihre Dienstleistungen in Deutschland anbieten wollten, bei der Kommission Beschwerde erhoben, da sich nach § 284 Strafgesetzbuch (nachfolgend StGB) jeder strafbar macht, der ohne behördliche Erlaubnis öffentlich Glücksspiele bewirbt, veranstaltet oder hält. Auf diesem Wege hat die Kommission erfahren, dass in anderen Mitgliedstaaten ansässige zugelassene Anbieter strafrechtlich verfolgt werden können, wenn ihnen durch das zuständige Bundesland keine entsprechende Konzession erteilt wurde.
2. Am 10. April 2006 übermittelte die Kommission den deutschen Behörden ein Aufforderungsschreiben. Darin vertrat sie den Standpunkt, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Beschränkung der Veranstaltung und der Bewerbung von öffentlichen Glücksspielen sowie durch die Bestimmung, dass Einrichtungen für solche Glücksspiele nur mit behördlicher Erlaubnis bereitgestellt werden dürfen, (§ 284 Abs. 1 bis 4 StGB) gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 49 EGV verstößt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass § 284 Abs. 1 StGB insofern die Rechte aus Artikel 49 EGV beschränkt, als nach dieser Vorschrift eine Konzession durch ein Bundesland erforderlich ist und nur einer Landesgesellschaft oder einer privatrechtlichen Gesellschaft erteilt wird, die sich entweder ganz in der Hand des betreffenden Bundeslandes befindet oder von diesem kontrolliert wird, und Zulassungen durch andere Mitgliedstaaten nicht akzeptiert werden. Weiter schränkt § 284 Abs. 4 StGB die Rechte aus Artikel 49 EGV insofern ein, als diese Vorschrift das Vermarkten und Bewerben von

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

Glücksspielen durch zugelassene, in anderen Mitgliedstaaten ansässige Anbieter unter Strafe stellt.

3. In den finanziellen Interessen eines Mitgliedstaates und der Finanzierung gemeinnütziger Zwecke sieht die Kommission keine zulässige Rechtfertigung der von § 284 StGB ausgehenden Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit. Auch das Argument des Verbraucherschutzes und der Verhinderung einer Ausbreitung der Spielsucht kann nach Ansicht der Kommission in diesem Zusammenhang nur bedingt geltend gemacht werden, da die deutschen Behörden die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien teilzunehmen. Schließlich lehnte die Kommission das zur Rechtfertigung vorgetragene Argument der Prävention von Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche als unzulässig ab, da in anderen Mitgliedstaaten ansässige zugelassene Anbieter von Glücksspielen Kontrollen unterzogen werden und auch die EU Rechtsvorschriften zur Geldwäsche verabschiedet hat.
4. In ihrer Antwort vom 12. Juni 2006 auf das Aufforderungsschreiben wird von den deutschen Behörden (AZ.Wi 424.27, SG/CdC(2006)A/4627) erstmals festgestellt, dass § 284 StGB keine Anwendung findet, wenn eine offizielle Zulassung erteilt wurde und dass eine solche Zulassung derzeit durch die Gesetze der Bundesländer geregelt wird. Den deutschen Behörden zufolge kann „eine unverhältnismäßige Beschränkung des Artikels 49 EGV [...] aber nicht durch § 284 StGB selbst, sondern allenfalls durch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Gewährung entsprechender behördlicher Genehmigungen erfolgen.“ Unter Punkt 3 ihrer Antwort verweisen die deutschen Behörden auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (1 BvR 1054/01), das einige Tage vor Übermittlung des Aufforderungsschreibens der Kommission erging und darin nicht berücksichtigt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hält die Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht für ein besonders wichtiges Ziel des Gemeinwohls, das ein staatliches Wettmonopol und die Begrenzung des Wettwesens rechtfertigt. Nach diesem Urteil sind die nationalen Gesetzgeber verpflichtet, das Sportwettenrecht bis zum 31.12.2007 neu zu regeln, um die Vorschriftenlage mit dem Grundgesetz und dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen.
5. Nach Ansicht der deutschen Behörden bezwecken § 284 StGB, der sich auf das Glücksspiel generell bezieht und nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt ist, und der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, auf dessen Grundlage die Konzessionen erteilt werden, vorrangig die Bekämpfung der Spielsucht und die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs. Vor diesem Hintergrund kommen die deutschen Behörden zu dem Schluss, dass § 284 StGB keine unverhältnismäßige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellt, da diese Vorschrift dem Zweck dient, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern, und ersuchen die Kommission, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen oder zumindest bis zur gesetzlichen Neuregelung des Sportwettenrechts ruhen zu lassen.
6. Da sich die Kommission weder auf die landesgesetzlichen Regelungen für die Erteilung der Erlaubnisse für Sportwetten noch auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 und andere relevante Fragen bezog, sollte dieses ergänzende Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet werden.

## 2. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

7. In § 284 StGB heißt es:

- (1) Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereit stellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft.
- (2) Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.
- (3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
  1. gewerbsmäßig oder
  2. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, wird mit Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft.
- (4) Wer für ein öffentliches Glücksspiel (Absätze 1 und 2) wirbt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

8. § 284 StGB betrifft Glücksspiel im Allgemeinen und ist nicht auf Sportwetten beschränkt. Die Vorschrift tritt nicht in Kraft, wenn von der zuständigen Stelle für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist; dies betrifft in erster Linie die Länderbehörden, da der Spielsektor vorrangig durch die landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer geregelt ist. Dies führt zwar zu einer komplexen Gesetzgebungssituation, aber in den einzelnen Bundesländern ist die Rechtslage hinsichtlich der Erteilung von Erlaubnissen sehr ähnlich, da der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (im Folgenden LottStV), der in allen Ländern am 1. Juli 2004 in Kraft trat, einen gemeinsamen Rahmen für die Durchführung von Lotterien und Sportwetten geschaffen und die Bestimmungen für die Erteilung von Erlaubnissen harmonisiert hat. Der LottStV wurde von jedem Bundesland per Gesetz genehmigt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Baden-Württemberg, Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 (GBl. 2004, S. 894), Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (AGLottStV), 28.7.2005 (GBl. S. 586), Bayern, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland – BayAGLottStV – 23.11.2004 (GVBl. S. 442), Berlin, Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag (AGLottStV), 7.9.2005 (GVBl. Seite 469), Bremen, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags im Lotteriewesen, 15.6.2004 (GBl. Seite 291), Hamburg, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen, 27.4.2004, Hessen, Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 22.7.2004, (GVBl. I S. 214), Nordrhein-Westfalen, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland, 16.11.2004 (GVBl. S. 686), Rheinland-Pfalz, Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel (Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 14.6.2004, GVBl. S. 322), Sachsen, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 9.6.2004 (GVBl. S. 186), Sachsen-Anhalt, Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, 22.12.2004 (GVBl. S. 846), zuletzt geändert am 5.12.2005 (GVBl. S. 715), Schleswig-Holstein, Gesetz zum Staatsvertrag im Lotteriewesen, 18. Juni 2004 (GVBl. S. 169), Thüringen, Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag zum

Nach § 5 Abs. 2 und 4 LottStV dürfen Sportwetten auf der Grundlage ergänzender landesgesetzlicher Regelungen nur von den Ländern selbst, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder von privatrechtlichen Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts maßgeblich beteiligt sind, veranstaltet werden.

§ 5 LottStV lautet:

„(1) Die Länder haben im Rahmen der Zielsetzungen des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.

(2) Auf gesetzlicher Grundlage können die Länder diese Aufgabe selbst, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.

(3) Den in Absatz 2 Genannten ist ein Tätigwerden als Veranstalter oder Durchführer (§ 8 Absatz 2) nur in dem Land gestattet, in dem sie ihre Aufgaben nach Absatz 2 wahrnehmen. Sie dürfen Glücksspiele nur in diesem Land vertreiben oder vertreiben lassen. In einem anderen Land dürfen sie Glücksspiele nur mit Zustimmung dieses Landes veranstalten oder durchführen. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht kein Rechtsanspruch.

(4) Anderen als den in Absatz 2 Genannten darf nur die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen nach den Vorschriften des Dritten Abschnitts erlaubt werden.“

§ 6 LottStV lautet:

„(1) Wer außerhalb des Anwendungsbereichs des § 5 Absatz 2 eine Lotterie öffentlich veranstalten will, bedarf einer Erlaubnis. Über die Erteilung der Erlaubnis entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen.

Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. der Veranstaltung keine Versagungsgründe nach § 7 entgegenstehen,
2. die in § 8, § 9 Abs. 1 und 2 und § 10 Absatz 3 genannten Voraussetzungen vorliegen,
3. mit der Veranstaltung keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt werden, die über den mit dem Hinweis auf die Bereitstellung von Gewinnen verbundenen Werbeeffect hinausgehen und
4. nicht zu erwarten ist, dass durch die Veranstaltung selbst oder durch die Verwirklichung des Veranstaltungszwecks oder die Verwendung des Reinertrages die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird oder die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten beeinträchtigt werden.

Satz 3 Nummer 3 gilt nicht für Veranstaltungen in der Form des Gewinnsparens.

---

Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 8.3.2004.

(2) Erlaubnisse werden von der zuständigen Behörde für das Gebiet des jeweiligen Landes oder einen Teil dieses Gebiets erteilt. Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, darf sie nur im Einvernehmen mit den Ländern erlaubt werden, in denen die Lotterie veranstaltet werden soll (...).

(3) Soll eine Lotterie mit einem einheitlichen länderübergreifenden Spielplan in mehreren Ländern veranstaltet werden, kann abweichend von Absatz 2 Satz 1 das Land, in dem der Veranstalter seinen Sitz hat, eine Erlaubnis auch mit Wirkung für die Länder erteilen, die hierzu ermächtigt haben."

9. Laut LottStV und den landesgesetzlichen Vorschriften für Lotterien und Sportwetten sind zur gewerblichen Durchführung von Glücksspielen nur die Länder selbst oder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder privatrechtliche Gesellschaften, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt ist, befugt. Private Betreiber gewerblicher Lotterien und Sportwetten erhalten keine Erlaubnis; einzige Ausnahme sind Konzessionen für Wettunternehmen der ehemaligen DDR, deren Gültigkeit auch nicht mehr unumstritten ist. Lotto, (Fußball-)Toto und Oddset-Sportwetten sind für den deutschen Lotto/Totoblock vorbehalten. Die Tatsache, dass ein ausländischer Betreiber, der in Deutschland seine Dienste anbietet, über eine ausländische Konzession verfügt bzw. die ausländischen Glücksspielbestimmungen erfüllt, wird für die Durchführung von Glücksspielen in Deutschland nicht als relevant betrachtet<sup>2</sup>.

10. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sportwetten, die auf Länderebene für die Erteilung der Erlaubnisse gelten, können wie folgt beschrieben werden: In den Bundesländern Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin können private Anbieter keine Erlaubnis erhalten, da in diesen Bundesländern nur das Bundesland selbst solche Veranstaltungen anbieten darf.

Im Saarland verfügt aufgrund von § 1 des Gesetzes Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951 (Amtsblatt 1951, 804 – zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Februar 2006, Amtsblatt S. 474, 530) das Land über das Alleinrecht zur Veranstaltung von Sportwetten<sup>3</sup>. Gemäß § 2 Abs. 1 dieses Gesetzes werden Sportwetten von einem öffentlichen Wettunternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung des Staates veranstaltet; der Betrieb des Unternehmens wird der Saarland-Sporttoto GmbH übertragen<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> S. z. B. Entscheidungen des BGH (14.3.2002, I ZR 279/99, Sportwetten III; Intertops), BVerwG (5.2.2004, 6 B 10.04) and BayObLG (26.11.2003, 5 St RR 289/03).

<sup>3</sup> "Dieses Gesetz gilt für alle Sportwetten (...) Das Alleinrecht zur Veranstaltung bleibt dem Staat vorbehalten".

<sup>4</sup> „Im Saarland wird unter Mehrheitsbeteiligung des Staates ein öffentliches Wettunternehmen errichtet. Der Betrieb des Wettunternehmens wird der Saarland-Sporttoto GmbH übertragen, der als zweiter Gesellschafter der Ländersportverband für das Saarland angehört“.

Nach § 3 Abs. 2 des Glückspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.12.2004 kann nur ein Unternehmen zugelassen werden, das sich ganz im Besitz des Landes befindet<sup>5</sup>.

Nach § 1 des Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetzes vom 3. Februar 2000 ist zur Veranstaltung von Lotterien und Sportwetten ausschließlich das Land befugt<sup>6</sup>.

Nach § 1 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974 ist die „Deutsche Klassenlotterie Berlin“ eine „rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (...)“.

11. Andere Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) formulieren in ihren Gesetzen zwar keinen solchen generellen Ausschluss privater Anbieter, verlangen aber, dass privatrechtlich organisierte Anbieter juristische Personen sein müssen, die sich überwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des jeweiligen Landes befinden. Anbieter, die sich ganz oder überwiegend in privatem Besitz befinden, erhalten damit auch in diesen Ländern nicht die erforderliche Lizenz oder Erlaubnis.

In Baden-Württemberg lautet § 2 Abs. 4 des Gesetzes über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 (GVBl. S. 894) wie folgt: „Über die Veranstaltung staatlicher Glücksspiele entscheidet das Finanzministerium. Die Entscheidung des Finanzministeriums über die Veranstaltung neuer Glücksspiele bedarf der Zustimmung des Landtags. Das Finanzministerium kann eine juristische Person des privaten Rechts, an der das Land unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt ist, mit der Durchführung der durch das Land veranstalteten Glücksspiele beauftragen.“

In Bayern haben § 2 Abs. 4 und 5 des Staatslotteriegengesetzes (BayStaatslotteriegengesetz) vom 29. April 1999 (GVBl. 1999, 226), zuletzt geändert am 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140) folgenden Wortlaut: „(4) Die Durchführung der Glücksspiele obliegt der Staatlichen Lotterieverwaltung. Die Staatliche Lotterieverwaltung ist eine Staatliche Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen. (5) Die Staatliche Lotterieverwaltung kann mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen die Durchführung von Glücksspielen auf eine juristische Person des Privatrechts übertragen.“

In Niedersachsen kann der Veranstalter von Sportwetten und Lotterien (mit der Ausnahme von Lotterien, die vom Land veranstaltet werden) auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotterie- und Wettwesen vom 21. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 289, zuletzt geändert am 15.12.2005, GVBl. S. 426 und 664) nur dann eine Konzession erhalten, wenn das Land mittelbar oder unmittelbar

---

<sup>5</sup> GVBl. LSA 2004, S. 846, zuletzt geändert am 5.12.2005, GVBl. LSA 2005, S. 715: „(2) Eine Zulassung nach Absatz 1 darf nur einem Unternehmen erteilt werden, dessen sämtliche Anteile dem Land gehören. (...)“.

<sup>6</sup> GVBl. GVBl. 2000, S. 15, zuletzt geändert am 10.3.2005 (GVBl. S. 58): „Zur Veranstaltung von Zahlenlotterien und Sportwetten ist ausschliesslich das Land befugt. Es kann ferner andere Lotterien veranstalten. Zu den Lotterien und Sportwetten können Zusatzlotterien veranstaltet werden.“



beteiligt ist und die anderen Beteiligten juristische Personen des öffentlichen Rechts sind (Gesellschaft/Wettunternehmen)<sup>7</sup>

In Nordrhein-Westfalen kann das Land gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 (GV.NRW.2005 S. 948)<sup>8</sup> die Veranstaltung von Lotterien und Ausspielungen einer privatrechtlichen Gesellschaft übertragen, an der juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind<sup>9</sup>. Laut § 1 Abs. 1 des Sportwettengesetzes vom 3. Mai 1955 (GV.NRW.1955, 84) kann die Landesregierung eine Zulassung für Sportwetten nur juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder juristischen Personen des privaten Rechts erteilen, deren Anteile überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören<sup>10</sup>.

Gemäß § 4 Abs. 1 Ziffer 1 Buchstabe b) des Gesetzes über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg vom 13. Juli 1994 darf eine Erlaubnis „nur erteilt werden, wenn der Veranstalter a) ... b) keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt.“ Laut § 4 Abs. 3 des gleichen Gesetzes darf „(3) eine Erlaubnis nach Absatz 2 [...] nur einer juristischen Person des privaten Rechts erteilt werden, deren Anteile dem Land Brandenburg gehören“.

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über Wetten und Lotterien des Landes Bremen<sup>11</sup> lautet wie folgt: „Dieses Gesetz gilt für die Veranstaltung von Wetten, Lotterien und Ausspielungen durch das Land Bremen selbst, durch juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, in den juristische Personen des öffentlichen Rechts

<sup>7</sup> „§ 3 Konzession, Wettunternehmen.“

(1) Das Veranstalten öffentlicher Wetten über die Ziehung von Zahlen (Zahlenlotto) oder den Ausgang sportlicher Wettkämpfe (Sportwetten), Lotterien oder Ausspielungen kann von der zuständigen Behörde durch Erteilung einer Konzession zugelassen werden.

(2) Eine Konzession darf nur einer Gesellschaft (Wettunternehmen) erteilt werden, an der das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist und deren andere Beteiligte entweder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Zusammenschlüsse oder Gesellschaften solcher Personen sind oder die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes 1996 erfüllen.“

<sup>8</sup> Diese Gesetz gilt laut § 1 Absatz 2 Satz Nr. 2 nicht für Sportwetten.

<sup>9</sup> „Die Aufgabe, für das Land Nordrhein-Westfalen Lotterien und Ausspielungen zu veranstalten und durchführen, wird gemäß § 5 Abs. 1 und 2 i.V. mit § 15 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland – Lotteriestaatsvertrag – LoStV) vom 22. Juni 2004 (GV.NRW.S. 315) einer privatrechtlichen Gesellschaft übertragen, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind. Zuständig für die Übertragung nach Satz 1 ist das Innenministerium.“

<sup>10</sup> „Die Landesregierung kann Wettunternehmen für sportliche Wettkämpfe zulassen. Träger des Wettunternehmens kann nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine juristische Person des privaten Rechts sein, deren Anteile überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.“

<sup>11</sup> Gesetz über Wetten und Lotterien in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2004 (Brem. GBl. S. 425). GBl. S. 425).

unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind (§5 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland).“

Gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998 (GVBl. 406, 226), zuletzt geändert am 13.12.2002 (GVBl. I, S. 797) ist das Land Hessen „allein befugt, innerhalb seines Staatsgebietes Sportwetten zu veranstalten (...)“. Laut § 1 Abs. 4 kann das Land Hessen eine juristische Person des Privatrechts mit der Durchführung von Sportwetten und Lotterien beauftragen<sup>12</sup>.

In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Durchführung einer öffentlichen Lotterie eine Erlaubnis erforderlich. diese wird nur erteilt, wenn der Veranstalter keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt<sup>13</sup>

Der Freistaat Sachsen veranstaltet Sportwetten, kann damit aber eine juristische Person des Privatrechts beauftragen<sup>14</sup>.

12. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass Sportwetten in Deutschland nicht von privaten Anbietern veranstaltet werden können; Rheinland-Pfalz kann auf der Grundlage von § 16 Abs.1 Unterabs.2 LottStV einem betrauten Unternehmen eine Konzession verleihen (§ 2 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel) vom 14. Juni 2004<sup>15</sup>). In Rheinland-Pfalz betreibt ein privates Unternehmen ohne bedeutende staatliche Beteiligung derzeit die Lotterie im Rahmen einer staatlichen Konzession. Anders ausgedrückt hat in Rheinland-Pfalz ein privates Unternehmen ein Glücksspielmonopol inne. Die Erlaubnis für einen privaten Lotterie- und Sportwettenbetreiber in Rheinland-Pfalz ist *de facto* diskriminierend, da die Erlaubnis ohne eine öffentliche Ausschreibung erteilt wurde (s. Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rdnr. 59 bis 64).

<sup>12</sup> „Mit der Durchführung der vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden.“

<sup>13</sup> §§ 3 and 4 (2) b) of the Gesetz über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Oktober 2001 (GVOBl. S.401/GS M.-V. Gl. Nr. 2186-3).

<sup>14</sup> S. § 1 des Gesetzes über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 (SächsGVBl. S. 598), zuletzt geändert am 12.3.2002 (GVBl. page 111): "(1) Der Freistaat Sachsen veranstaltet 1. Sportwetten, 2. Zahlenlotterien, 3. Losbrieflotterien. (2) Mit der Durchführung kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden“.

<sup>15</sup> "§ 2

(1) Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 5 Abs. 1 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(2) Die Betrauung erfolgt durch die Vergabe einer Konzession. Es besteht kein Anspruch auf die Vergabe einer Konzession.“

13. In den Bundesländern bieten die Inhaber ausschließlicher Lizenzen normalerweise die üblichen TOTO-Ergebniswetten an, bei denen die Spieler auf die Ergebnisse von 13 Spielen wetten (1-0-2-Wette) und die Gewinnquoten feststehen. Die meisten, wenn auch nicht alle Lizenzinhaber bieten zudem moderne Tagessportwetten mit festen Gewinnchancen an, bei denen der Spieler gegen einen Buchmacher antritt (Top-Wette und Kombi-Wette). Diese Spiele gibt es in Deutschland seit 1999.

14. Personen unter 18 Jahren dürfen in Deutschland an Online-Sportwetten grundsätzlich nicht teilnehmen. Gemäß § 4 Abs. 2 LottStV ist die „Teilnahme von Minderjährigen [...] unzulässig“. Glücksspiele per Internet sind dagegen zugelassen. Gemäß § 7(2)(2) LottStV darf „eine Erlaubnis [...] insbesondere nicht erteilt werden, wenn 1. (...) oder 2. eine interaktive Teilnahme in Medien, insbesondere im Internet, mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird“. ... Daraus ergibt sich, dass Glücksspiele per Internet - mit Ausnahme interaktiver Spiele mit zeitnaher Gewinnbekanntgabe - in Deutschland zulässig sind.

15. Nach Artikel 49 EGV sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten.

#### ***Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs***

***Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs ergeben sich in zweifacher Hinsicht: Erstens wird in Deutschland die Bereitstellung von Glücksspieldiensten durch in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Anbieter untersagt, und zweitens ist deshalb in Deutschland auch die Werbung für diese Glücksspiele verboten (§ 284 Abs. 1 bzw. 4 StGB in Verbindung mit den Bestimmungen von § 5 Abs. 2 LottStV und den oben aufgeführten Bestimmungen der landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer über die Erteilung der Erlaubnisse).***

#### ***A. Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen***

16. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger und zugelassener Anbieter von Glücksspielen daran gehindert werden, ihre Dienstleistungen in Deutschland anzubieten. Die Kommission hat ferner erfahren, dass in verschiedenen deutschen Bundesländern aufgrund von § 284 StGB gegen in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistungserbringer Gerichtsverfahren eingeleitet worden sind.

17. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften schreibt Artikel 49 EGV die Aufhebung von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit vor. Alle Maßnahmen, die die Ausübung solcher Freiheiten unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen, müssen als derartige Beschränkungen angesehen werden (EuGH, Urteil vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, I-00305, Randnr. 22; siehe zu diesem Zweck im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit auch das Urteil des EuGH in der Rs. C-205/99 Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21).

18. Der Gerichtshof hat im Hinblick auf Sportwetten entschieden, dass Artikel 49 EGV auch Dienstleistungen erfasst, die ein Leistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat über das Internet oder über Telefon - d.h. ohne Ortswechsel - in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Leistungsempfängern anbietet, so dass jede Beschränkung dieser

Tätigkeiten eine Beschränkung der freien Erbringung von Dienstleistungen durch einen solchen Leistungserbringer darstellt (vgl. Urteil in der Rechtssache C-243/01, *Gambelli u.a.*, Randnr. 53 und 54).

In seinem Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80, *Webb*, Slg. 1981, S. 3305 Randnr. 20 hat der Gerichtshof Folgendes entschieden.

*„Dies ginge jedoch dann über das angestrebte Ziel hinaus, wenn die Anforderungen, von denen die Erteilung einer Genehmigung abhängt, zu einer bloßen Wiederholung der Nachweise und Sicherheiten führen würde, die im Staat der Niederlassung verlangt werden. Die Beachtung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs verlangt zum einen, dass der Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht werden soll, bei der Prüfung der Anträge auf Genehmigung und bei der Genehmigungserteilung in keiner Weise nach der Staatsangehörigkeit oder dem Niederlassungsort des Leistungserbringers unterscheidet, und zum anderen, dass er die Nachweise und Sicherheiten berücksichtigt, die der Leistungserbringer bereits für die Ausübung seiner Tätigkeit im Mitgliedstaat der Niederlassung beigebracht hat.“*

In seinem Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, *Säger*, Slg. 1991, S. I-04221, Randnr. 12, 13 und 15 hat sich der Gerichtshof wie folgt geäußert.

*„Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 59 EWG-Vertrag [jetzt Artikel 49] nicht nur die Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Dienstleistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn sie unterschiedslos für einheimische Dienstleistende wie für Dienstleistende anderer Mitgliedstaaten gelten – verlangt, wenn sie geeignet sind, die Tätigkeit des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern.“*

*Insbesondere darf ein Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen, die für eine Niederlassung gelten und damit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewähren, jede praktische Wirksamkeit nehmen. Eine solche Beschränkung ist erst recht unzulässig, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Dienstleistung anders als in dem in Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag geregelten Fall erbracht wird, ohne dass sich der Dienstleistende in das Gebiet des Mitgliedstaats zu begeben braucht, in dem die Leistung erbracht wird.“*

*(...) Jedoch darf der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrags nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und die für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist. Diese Anforderungen müssen insbesondere sachlich geboten sein, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Empfänger von Dienstleistungen zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zum Erreichen dieser Ziele erforderlich ist (...).“*

In seinem Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98, Kommission gegen Belgien, Slg. 2000, S. I-01221, Randnr. 37 und 38 hat der Gerichtshof Folgendes bestätigt.

*„Der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrages darf nämlich nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten, soweit dieses Interesse nicht durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (Urteil in der Rechtssache 279/80, Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 17).“*

*Indem es verlangt, dass alle Unternehmen dieselben Voraussetzungen erfüllen, um eine vorherige Genehmigung oder Zulassung zu erhalten, macht es das belgische Recht jedoch unmöglich, den Verpflichtungen Rechnung zu tragen, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist.“*

19. Die Anforderung einer von der Landesbehörde erteilten Erlaubnis in Verbindung mit den landesgesetzlichen Bestimmungen, die die Erteilung einer solchen Erlaubnis ausschließen und es darüber hinaus rechtlich unmöglich machen, dass ein Diensteanbieter aus einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen in Deutschland erbringt, und die Tatsache, dass laut § 5 Abs. 2 LottStV und den oben genannten landesgesetzlichen Bestimmungen allein das Land oder privatrechtliche Gesellschaften, die sich überwiegend im Besitz oder unter der Kontrolle des betreffenden Bundeslandes befinden, die erforderliche Lizenz bzw. Erlaubnis erhalten können, behindern die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 15. Januar 2002, Rs. C-439/99, Kommission gegen Italien, Slg. 2002, S. I-305, Randnr. 36). § 284 Abs. 1 StGB sieht strafrechtliche Sanktionen gegen Anbieter vor, die diese Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Zusammenhang mit Sportwetten missachten, und ergänzt und verstärkt somit die Beschränkungen des im Artikel 49 EGV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs.

Auch wenn das Strafrecht vom Grundsatz her eine Angelegenheit ist, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, hat der Gerichtshof konsistent festgeschrieben, dass das Gemeinschaftsrecht bestimmte Begrenzungen ihrer Befugnisse vorsieht und diese Rechtsvorschriften die vom Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten nicht einschränken dürfen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat außerdem klar gestellt, dass ein Mitgliedstaat keine strafrechtlichen Sanktionen für die Nichterfüllung einer ordnungsrechtlichen Formalität verhängen darf, wenn eine derartige Erfüllung vom betreffenden Mitgliedstaat im Rahmen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht verweigert oder unmöglich gemacht wurde. Artikel 49 des Vertrags ist so auszulegen, dass er nationale Vorschriften wie § 284 StGB ausschließt, die strafrechtliche Sanktionen für Personen vorsehen, die die Tätigkeit der Annahme von Wetten ohne eine im nationalen Recht vorgesehene Lizenz betreiben, wenn es diesen Personen unmöglich ist, in den Besitz derartiger Lizenzen oder Erlaubnisse zu gelangen, weil ein Mitgliedstaat im Rahmen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht diesen Personen die Lizenz oder Erlaubnis verweigert hat (s. Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placanica, Rndnr. 68, 69 und 71).

### *B. Werbung für Glücksspiele*

20. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass eine Reihe in anderen Mitgliedstaaten ansässiger, zugelassener Anbieter von Sportwetten daran gehindert werden, für ihre Dienstleistungen in Deutschland zu werben. Nach den Erkenntnissen der Kommission sind aufgrund der Bestimmung des § 284 Abs. 4 StGB eine Reihe von Strafverfahren gegen in anderen Mitgliedstaaten ansässige Leistungserbringer und gegen in Deutschland ansässige Medienbetreiber eingeleitet worden.
21. Einschränkende Maßnahmen, die die Veröffentlichung von Werbung für Glücksspiele verbieten, die von Sportwettenbetreibern angeboten werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig und zugelassen sind, behindern eindeutig den Export von Medienverkaufsdiensten durch die deutsche Presse und andere Medien. Der Gerichtshof hat mehrfach entschieden, dass ein Unternehmen, das die Vorschriften in seinem Niederlassungsmitgliedstaat einhält, sich beim Erbringen von Dienstleistungen für in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Empfänger auf die Dienstleistungsfreiheit berufen kann. Dabei hat der Gerichtshof betont, dass dies insbesondere dann gilt, wenn ein Mitgliedstaat das Recht der in seinem Gebiet niedergelassenen Presseunternehmen beschränkt, in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Inserenten Anzeigenraum in ihren Veröffentlichungen anzubieten (s. Urteil vom 8. März 2001, Rs. C-405/98, *Gourmet*, Slg. 2001, I-1795, Randnr. 37 und 38).
22. Die restriktiven Maßnahmen beschränken die Möglichkeit der Anbieter von Werbendienstleistungen aus der EU, ihre Leistungen in Deutschland zu erbringen, und somit auch die Werbeleistungen in anderen Mitgliedstaaten ansässiger Glücksspielanbieter für die deutsche Öffentlichkeit.
23. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof des Weiteren entschieden hat, dass eine Maßnahme wie z.B. ein Werbeverbot auch dann, wenn sie keinen diskriminierenden Charakter hat, das grenzüberschreitende Angebot von Anzeigenraum in Wirtschaftszweigen mit grenzüberschreitender Dimension in besonderer Weise beeinträchtigt und daher eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 49 EGV darstellt (vgl. Rs. C-405/98, *Gourmet*, a.a.O., Randnr. 39 und Rs. C-384/93 *Alpine Investments*, Slg. 1995, I-1141, Randnr. 35). Dies ist der Fall bei Sportwetten.
24. Deshalb stellt § 284 Abs. 4 StGB über die Werbung in Verbindung mit § 5 Abs. 2 LottStV und den oben genannten landesgesetzlichen Vorschriften der Bundesländer über die Erteilung der Erlaubnisse nach Ansicht der Kommission eine ergänzende und erschwerende Beschränkung von Artikel 49 des Vertrags dar.

### 3. BEGRÜNDUNG DER BESCHRÄNKUNGEN

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind lediglich jene nationalen, diskriminierungsfreien Maßnahmen als zulässige Beschränkungen des Artikels 49 EGV anzusehen, die
- durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, sofern das Allgemeininteresse nicht bereits in dem Mitgliedstaat geschützt ist, in dem der Anbieter ansässig ist, und

- nicht unverhältnismäßig sind, d. h. geeignet sind, diese Ziele zu erreichen, nicht über das sachlich gebotene Maß hinausgehen und nicht durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden können (s. Urteil vom 25. Juli 1991, Rs. C-76/90, *Säger gegen Dennemeyer*, Slg. 1991, I-04221, Randnr. 15).

Unter Randnr. 67 seines Urteils in der Rechtssache *Gambelli* hat der Europäische Gerichtshof Folgendes entschieden:

*„Zunächst hat der Gerichtshof in den Urteilen Schindler, Läärä u. a. und Zenatti zwar anerkannt, dass Beschränkungen der Spieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können; jedoch müssen die Beschränkungen, die auf solche Gründe sowie auf die Notwendigkeit gestützt sind, Störungen der sozialen Ordnung vorzubeugen, auch geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeiten beitragen.“*

Unter der Randnr. 69 des gleichen Urteils nimmt der Gerichtshof jedoch folgende Klarstellung vor:

*„Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu rechtfertigen.“*

26. Das zentrale ordnungsrechtliche Ziel der deutschen Regierung im Hinblick auf die Regulierung und Kontrolle von Glücksspielen besteht laut der Gesetzesbegründung zu § 284 StGB (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/8587) darin,

- einen nicht unerheblichen Teil der Einnahmen aus Glücksspielen (mindestens 25 %) zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranzuziehen,
- die übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und eine Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken zu verhindern und
- durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen Spielablauf gewährleisten.

27. Laut § 1 LottStV ist es Ziel des Staatsvertrags,

1. den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern,
2. übermäßige Spielanreize zu verhindern,
3. eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen,

4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß und nachvollziehbar durchgeführt werden,
5. sicherzustellen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen aus Glücksspielen zur Förderung öffentlicher oder steuerbegünstigter Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verwendet wird.

Um diese Ziele zu erfüllen, enthält § 4 LottStV folgende Bestimmungen:

1. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen muss mit den Zielen des § 1 im Einklang stehen.
2. Die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen darf den Erfordernissen des Jugendschutzes nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig.
3. Art und Umfang der Werbemaßnahmen für Glücksspiele müssen angemessen sein und dürfen nicht im Widerspruch zu den Zielen des § 1 stehen. Die Werbung darf nicht irreführend sein, insbesondere nicht darauf abzielen, unzutreffende Vorstellungen über die Gewinnchancen hervorzurufen.
4. Die Veranstalter, Durchführer und gewerblichen Spielvermittler haben Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten bereitzuhalten.

Die in §§ 1 und 4 LottStV definierten Ziele stellen aus logischer Sicht die *Ratio* der landesgesetzlichen Bestimmungen der deutschen Länder für die Erteilung der Erlaubnisse für Lotterien und Sportwetten dar.

28. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben bestreiten die deutschen Behörden in keiner Weise, dass die oben genannten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit bestehen, sind aber der Auffassung, dass diese Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gerechtfertigt sind, und kommen zu folgendem Schluss: „Die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke aus den Einnahmen der Veranstaltung von Sportwetten durch staatliche Unternehmen ist also nicht Hauptzweck oder Nebenzweck, sondern eine „nützliche Nebenfolge“ im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 6. November 2003, Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*)“. Beide Parteien sind sich also darin einig, dass die Finanzierung gemeinnütziger Zwecke alleine nicht als zulässige Rechtfertigung für die oben aufgeführten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit herangezogen werden kann.

29. Im Hinblick auf die Prävention von Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche hat die Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben ausgeführt, dass sie keine zulässigen Rechtfertigungsgründe für eine Beschränkung aller grenzüberschreitenden Glücksspiele zu erkennen vermag, insbesondere dann nicht, wenn diese Glücksspiele von Dienstleistungserbringern angeboten werden, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und dort angemessen kontrolliert werden. Eine derartige denkbare Rechtfertigung erscheint umso weniger gegeben, als die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (91/308/EWG), geändert durch die Richtlinien 2001/79/EG und 2005/60/EG, dazu verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieser



Richtlinie auf Berufe und Unternehmenskategorien angewendet werden, die besonders geeignet sind, für Zwecke der Geldwäsche genutzt zu werden. Daraus folgt, dass Anbieter von Glücksspielen bereits aufgrund der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/308 heutiger Fassung verpflichtet sein können, verdächtige Aktivitäten ihren nationalen, für die Bekämpfung von Geldwäsche zuständigen Behörden zu melden. Solche Anbieter können außerdem bereits in ihrem Sitzstaat anderen Gesetzen, Verordnungen oder Verhaltenskodizes unterworfen sein, die spezifische Kontrollen vorsehen, um andere Formen von Wirtschaftsstraftaten zu verhindern.

30. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben führen die deutschen Behörden die Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäsche nicht als Rechtfertigungsgrund für die oben aufgeführten Beschränkungen an. Damit meint die Kommission, dass die zuvor genannten Beschränkungen im vorliegenden Fall nicht aus Gründen der Bekämpfung von Kriminalität und Geldwäsche gerechtfertigt sind.

31. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben führen die deutschen Behörden das Bekämpfen von Spiel- und Wettsucht als einzigen Rechtfertigungsgrund für die oben aufgeführten Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit an. Dies entspricht sicherlich dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, das in Rndr. 98 entschieden hat, dass "Hauptzweck für die Errichtung eines staatlichen Wettmonopols und die dadurch beabsichtigte Begrenzung und Ordnung des Wettwesens (...) die Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht [ist]. Dabei handelt es sich um ein besonders wichtiges Gemeinwohlziel".

Andererseits heißt es unter Randnr. 103 desselben Urteils: "Weitere legitime Ziele sind der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften seitens der Wettanbieter und ein darüber hinaus gehender Verbraucherschutz, insbesondere vor der hier besonders nahe liegenden Gefahr irreführender Werbung. Allerdings bestehen typische Betrugsgefahren durch manipulierte Spielgeräte und Spielmittel oder durch Einflussnahme auf den Spielverlauf bei Sportwetten mit fester Gewinnquote in geringerem Maße als bei anderen Glücksspielen, da auf ein von dritter Seite veranstaltetes Sportereignis gewettet wird, das der Wettunternehmer selbst nicht beeinflussen kann. Auch die Übervorteilung der Spieler durch Täuschung über die Gewinnchancen ist bei Sportwetten mit festen Gewinnquoten geringer, da Risiko und Gewinnchance aufgrund der fest vereinbarten Gewinnquoten transparenter sind als bei anderen Glücksspielen".

"Das in § 1 Nr. 3 des Lotteriestaatsvertrags niedergelegte Ziel, "eine Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen", wäre ebenfalls kein verfassungsrechtlich zulässiges Ziel, wenn es nur um den Ausschluss privaten Gewinnstrebens gehen sollte. Ein legitimes Ziel ist demgegenüber die Verhinderung der Ausnutzung des Spieltriebs". (Randr. 110 desselben Urteils).

Und hinsichtlich des Verbraucher- und Jugendschutzes heißt es unter Randnr. 118 schließlich: "Zwar ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Verbraucher- und Jugendschutz sowie die Vermeidung von Folge- und Begleitkriminalität grundsätzlich auch durch die Normierung entsprechender rechtlicher Anforderungen an ein gewerbliches Wettangebot privater Wettunternehmen zu realisieren. Deren Einhaltung könnte durch Genehmigungsvorbehalte und behördliche Kontrolle mit den Mitteln der Wirtschaftsaufsicht sichergestellt werden (vgl. auch EuGH, Urteil vom 6. November 2003 - C-243/01 - Gambelli u.a., Slg. 2003, I-13076, Randnr. 73 f.)..."

32. Der vorrangige und ausschließliche Rechtfertigungsgrund der Bekämpfung der Spielsucht findet sich auch in den Erläuterungen zum Lotteriestaatsvertrag, in denen es u.a. heißt:

"Glücksspiele können wegen des natürlichen Spieltriebs nicht gänzlich unterbunden oder auf ein für den Spieler völlig unattraktives Maß beschränkt werden. Daher ist sicherzustellen, dass der Spieltrieb durch geeignete Spielangebote in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt wird. Anderenfalls würden die Spieler auf illegale Spielangebote ausweichen. Deshalb müssen auch Lotterien und andere Glücksspiele mit einem erhöhten und deswegen besonders zu kontrollierenden Gefahrenpotenzial (Spielbank, bestimmte Wetten, Jackpotlotterie) angeboten und in angemessenem Umfang beworben werden.

Glücksspiele weisen unterschiedliche Gefährdungspotenziale auf. Da das Suchtverhalten von Glücksspielern vor allem dadurch bestimmt wird, dass in kurzen Zeitabständen intensive Spannungserlebnisse realisierbar sind oder ein Abtauchen aus der Alltagsrealität gefördert wird, ist vor allem Glücksspielen mit raschen Gewinnabfolgen, wie zum Beispiel Roulette, ein höheres Suchtpotenzial zu eigen als langsamen Spielen. Besondere Spielanreize bergen auch solche Spiele, bei denen Wissen oder Können den Spielerfolg vermeintlich beeinflusst (zum Beispiel Sportwetten).

Auch Lotterien haben ein nicht unerhebliches Gefährdungspotenzial und können den Wunsch nach gefährlicheren Glücksspielarten wecken. Würden Lotterien unbegrenzt zugelassen, hätte dies zur Folge, dass in kürzeren Zeitabständen mehrere Lotterien ausgespielt würden. Hinzu käme, dass die Konkurrenz um Marktanteile zu aggressiveren Marketingstrategien und damit zu höheren Spielanreizen, zum Beispiel durch sehr schnell aufeinander folgende Gewinnentscheidungen oder exorbitant hohe Jackpots führen würde. Dabei ist die Gefahr der Ausbeutung des Spieltriebs umso größer, je mehr Anbieter von Lotterien zugelassen würden (vergleiche zu Sportwetten BVerwG, Urteil vom 23.08.1994, 1 C 18/91, BVerwGE 96, 293 [300]). Lotterien haben aber auch je nach Art der Veranstaltung unterschiedliche Auswirkungen auf den Spieltrieb des Menschen. So sind die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Spielsucht und die wirtschaftliche Situation des Spielers bei einer Internetlotterie oder einer Lotterie mit Jackpot weitaus größer, als bei einer monatlich stattfindenden Lotterie mit einem relativ geringen Gewinn."

33. Aus dem oben Gesagten folgt, dass die deutschen Behörden als ausschließliche Rechtfertigung für die Beschränkungen für Artikel 49 EG-Vertrag das vorrangige öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht anführen. Zunächst einmal merkt die Kommission an, dass Beschränkungen, die sich auf die Notwendigkeit der Bekämpfung der Spielsucht stützen, dieser Zielsetzung insofern angemessen zu sein haben, als sie dazu dienen müssen, die Glücksspiele auf eine konsistente und systematische Art und Weise zu begrenzen (s Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*, a.a.O. Absatz 67). Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern und die Spielsucht zu bekämpfen, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um derartige Maßnahmen zu rechtfertigen (s Rs. C-243/01, *Gambelli u.a.*, Absatz 69)

### **Existenz einer konsistenten und systematischen Politik zur Bekämpfung der Spielsucht – Bewertung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit**

34. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, wonach das in Bayern bestehende staatliche Wettmonopol für Sportwetten in seiner derzeitigen Form mit dem in Artikel 12 Grundgesetz normierten Recht auf freie Berufswahl unvereinbar ist, wurde unter Randnr. 144 dennoch ausgeführt, dass die Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts parallel zu den vom Europäischen Gerichtshof zum Gemeinschaftsrecht formulierten Vorgaben laufen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein verfassungsmäßiger Zustand entweder durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen, oder durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden kann, die sicherstellt, dass das Wettmonopol wirklich der Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht dient, die einen zwingenden Grund des Gemeinwohls darstellt, der eine Einschränkung des Wettwesens rechtfertigt. Nach diesem Urteil sind die nationalen Gesetzgeber verpflichtet, das Sportwettenrecht bis zum 31.12.2006 neu zu regeln.

35. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die deutschen Behörden keine konsistente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht betreiben. Als ein erstes Beispiel sei die Tatsache angeführt, dass in dem Geschäftsbericht der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt für 2004 bestätigt wurde, dass 17 neue Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage eröffnet wurden und dass sich die Zahl der Internetspieler verdoppelt habe<sup>16</sup>.

36. Um die Konsistenz der deutschen Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele und das vorrangige öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht bewerten zu können, seien zunächst einige Daten angeführt. Einer verlässlichen Studie<sup>17</sup> zufolge lag der Marktanteil der Sportwetten in Deutschland im Jahr 2003 bei lediglich 5% im Vergleich zu 54% für Lotterien, 24% für Spielautomaten und 10% für Kasinos<sup>18</sup>. Der Umsatz der Wettannahmestellen stieg von 200 Mio. EUR im Jahr 2000 auf 360 Mio. EUR im Jahr 2001 und 575 Mio. EUR im Jahr 2002 sowie 720 Mio. EUR im Jahr 2004 und auf 1.500 Mio. EUR im Jahr 2005. Der Hang zum Spielen betrug 2003 in Deutschland lediglich 0,388%<sup>19</sup>. Diese Daten verweisen zum einen auf einen sehr expansiven Sportwettenmarkt in Deutschland, der von öffentlichen Betreibern und den öffentlichen Behörden unterstützt wird, und zum anderen auf einen sehr geringen Hang zum Spielen, was ein extrem niedriges Risiko für die Spielsucht beinhaltet. Dem Bundeskartellamt zufolge

<sup>16</sup> Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, Geschäftsbericht 2004, S. 20: "Mit 17 Neueröffnung von Lotto-Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage (...). Seit dem Neustart hat sich die Zahl der Internetspieler auf rund 6 000 verdoppelt".

<sup>17</sup> "Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Swiss Institute of Comparative Law, Final Report, 14 June 2006, ISDC – Dorigny – CH – 1015 Lausanne, Suisse"

<sup>18</sup> Ebd., S. 1196.

<sup>19</sup> "Study of Gambling Services" a.a.O. S. 1211. S. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.12.2006 Artikel mit dem Titel "Länder entscheiden über das Glücksspielmonopol", in dem es heißt, dass die Fälle problematischen Spielverhaltens lediglich 0,33% ausmachen.

versuchen die deutschen Lotterien überdies, ihren Kundenkreis auszudehnen, indem neue Glücksspiele angeboten und beträchtliche Summen für die Werbung ausgegeben sowie auf attraktive Vertriebskanäle zurück gegriffen wird. So wurde die Sportwette ODDSET im Jahr 2000 eingeführt und 2005 durch die ODDSET-Kombi-Wette erweitert. In einer Presseerklärung vom 9. Februar 2006 erklärte der Direktor von Nordwest Lotto und Toto Hamburg, dass Hamburg 2005 Lotto, Oddset und andere Glücksspiele stärker als im Jahr 2004 genutzt hat.

37. An dieser Stelle muss hervor gehoben werden, dass keinerlei Nachweise eines echten oder sogar eines potenziellen Risikos der Spielsucht vorliegen, das die grundlegenden Interessen der Gemeinschaft von 20 Mio. Menschen, die jede Woche in Deutschland Lotto spielen oder auf Sportwetten setzen, gefährden würde<sup>20</sup>. Auch ist anzumerken, dass die Gründe, die ein Mitgliedstaat im Wege der Rechtfertigung anführen kann, mit einer Analyse der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit der restriktiven Maßnahme einher gehen müssen, die ein Mitgliedstaat ergriffen hat. Dieser hat zudem statistische Daten oder sonstige Nachweise beizubringen, die einen Rückschluss auf die Bedrohlichkeit der Risiken zulassen, die mit Glücksspielen einher gehen (s. Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2003, Rs. C-42/02, Lindman, Slg. 2003 I-3519, Randnummer 25 und 26).

Bislang liegen in Deutschland<sup>21</sup> noch keine verlässlichen Daten über die Zahl von Suchtspielern vor, die einer Behandlung<sup>22</sup> bedürften. Zudem gibt es keine epidemiologische Forschung und die Schätzungen sind bislang widersprüchlich<sup>23</sup>. Gemäß einer Schätzung des Instituts für Therapieforschung und der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen belief sich die Zahl der Spielsüchtigen im Jahr 2005 lediglich auf 90.000 im Vergleich zu 13,8 Mio. Menschen mit Alkoholproblemen. Aus einer deutschen Studie<sup>24</sup> geht hervor, dass irrationales Suchtverhalten im Falle von Lotterien kaum ermittelbar ist. Im Falle von ODDSET wird es höher eingeschätzt, ohne dass die möglichen Suchtrisiken, die von Geldspielautomaten ausgehen, überschritten würden. Das Bundesverfassungsgericht<sup>25</sup> kam zu der Einschätzung, dass in erster Linie die Spielautomaten und an zweiter Stelle die Kasinospiele im Hinblick auf die Spielsucht potenziell am gefährlichsten sind. Gemäß einer vom

<sup>20</sup> S. Bundekartellamt, s.o. Paragraph 211, Seite 65

<sup>21</sup> "Verlässliche Angaben zur Prävalenz, d.h. zum Auftreten des pathologischen Glückspiels bezogen auf die Bevölkerung, gibt es für die Bundesrepublik Deutschland bislang nicht", Gerhard Meyer/Meinolf Bachmann, Spielsucht, Heidelberg (2005), S. 52.

<sup>22</sup> "Noch immer gibt es aber keine verlässlichen Zahlen über die Anzahl spielsüchtiger Menschen in Deutschland, die eigentlich einer Behandlung bedürfen", Dr. Ingo Ilja Michels, in: Füchtenschnieder (Hrsg.), Erfolg – Glück – Verzweiflung, S. 9, Geesthacht (2003).

<sup>23</sup> "Über die Häufigkeit von behandlungsbedürftigen Formen des Glückspielverhaltens in Deutschland existiert keine aussagekräftige epidemiologische Untersuchung. Die bisherigen Schätzungen sind widersprüchlich", Jörg Petry, Glückspielsucht, Göttingen (2003), S. 17.

<sup>24</sup> "Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten", Abschlussbericht der Universität Bremen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, Mai 2005, S. 151 und 158.

<sup>25</sup> a.a.O. Randnummer 100.

Bundesverfassungsgericht vorgelegten Studie<sup>26</sup> fielen von den 828 Fällen des untersuchten problematischen Spielverhaltens 527 (64%) in den Bereich der Spielautomaten und Kasinospiele, 58 (7%) in den Bereich der Lotterien und des Totos, 68 (8%) in den Bereich der Sportwetten und 18 (2%) in den Bereich der Pferdewetten. Von den 68 Fällen der Sportwetten betrafen 18 Fälle Sportwetten privater Organisatoren (0,0001% der Gesamtpopulation) und 50 Fälle betrafen ODDSET (öffentliche Betreiber).

38. Trotz der Tatsache, dass Kasinospiele für die Spielsucht gefährlicher sind als Sportwetten, setzen die deutschen Behörden ihre expansive Politik im Bereich der Kasinospiele fort. So stieg die Zahl der Kasinos von 7 im Jahr 1950 auf 11 im Jahr 1960 und im Jahr 1970, auf 27 im Jahr 1980, auf 45 im Jahr 1990, auf 66 im Jahr 2000 und auf 81 im Jahr 2005 (Quelle: Unternehmensangaben, Kreutz, Abb. 3: Entwicklung der Zahl der Spielbankenstandorte. Siehe Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA), Branchenbericht 2005/2006, Seite 6 (Anzahl der Spielbanken)).

Die *Spielverordnung* in ihrer Fassung vom 1. Januar 2006, die die Spiele mit Spielautomaten (Vergnügungsautomaten mit Angabe der Spielpreise) regelt, erhöhte die Dichte pro Quadratmeter für diese Automaten, so dass vor allem in Kasinos und Spielhäusern mehr Automaten installiert werden können. Zudem wurden der Durchschnitts- und Höchstverlust pro Stunde erhöht, den ein Spieler an einem Automaten erleiden kann, die Zahl der in Bars und Restaurants zulässigen Automaten von zwei auf drei gesteigert und die Mindestspieldauer von zwölf auf fünf Sekunden gesenkt, um die Spielautomaten attraktiver zu gestalten. All diese Maßnahmen erhöhen die Suchtrisiken und andere mögliche negative Folgen des Spielens mit Spielautomaten, bei dem es sich um das Glücksspiel mit dem höchsten Suchtrisiko handelt. Derzeit wird die Zahl der in Deutschland betriebenen Spielautomaten auf 180.000 geschätzt.

39. Gemäß § 4 Absatz 4 des LottStV sind die Betreiber und Vermittler von Spielen verpflichtet, über Daten bezüglich der Spielsucht, der Prävention und Therapiemaßnahmen zu verfügen. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben erwähnen die deutschen Behörden keinerlei derartige Informationen, die beweisen, dass ein tatsächliches oder potenzielles Risiko der Spielsucht im Bereich der Sportwetten existiert, die lediglich 5% des Gesamtspielumsatzes in Deutschland ausmachen. In der zuvor genannten deutschen Studie<sup>27</sup> wird zudem bestätigt, dass hinsichtlich des deutschen Glücksspielmarktes mit einem Milliardenumsatz in EUR keinerlei Angaben zu den Problemen, der Diagnose und den Lösungen für die Spielsucht gemacht werden. Zu den spielsüchtigen Personen in Deutschland liegen keine verlässlichen Daten vor<sup>28</sup>. Gemäß Randnummer 101 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 "(kann) das Suchtpotenzial von Sportwetten

<sup>26</sup> "Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten" von Gerhard Meyer (2005).

<sup>27</sup> S. Fußnote 28 auf Seite 30.

<sup>28</sup> S. Bundeskartellamt, a.a.O. Paragraph 634, Seite 169

mit festen Gewinnquoten derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. (...) Wie sich das Suchtpotenzial im Hinblick auf Sportwetten entwickeln würde, wenn diese in erheblich ausgeweitetem Maße praktiziert würden, ist gegenwärtig nicht absehbar." Ausführungen von Spielsuchtexpertern vor dem Bundesverfassungsgericht zufolge geht aus klaren epidemiologischen Forschungserkenntnissen hervor, dass problematisches Spielverhalten nicht durch die Tatsache beeinflusst wird, ob die Glücksspiele öffentlich oder kommerziell organisiert sind.

40. Die von Lotto Nordrhein-Westfalen angebotene Hotline, die Informationen über die Spielsucht erteilt, kostet 4,6 Cent pro Minute, wohingegen sich die Kosten für einen Spielauftrag auf lediglich 6 Cent für jeden Anruf belaufen<sup>29</sup>. Dies weist eindeutig eine Politik nach, die Aufträge begünstigt und die Bekämpfung der Spielsucht bestraft.

In seinem Bericht vom 13. Oktober 2006 an das hessische Parlament erklärte das Innen- und Sportministerium: "Nach den bisher hier bekannten Erkenntnissen von Suchtverbänden und -forschern korreliert das Suchtpotenzial eines Spiels vor allem mit der Taktfrequenz der Spielabfolge. Wenn dies zutrifft, dürfte das Suchtpotenzial des Internet-Spielangebots nicht höher sein als das des klassischen Spiels und geringer sein als das des Automatenspiels"<sup>30</sup>. Auch wenn die Häufigkeit der Ziehungen für die Spielsucht sehr bedeutend ist, haben die deutschen staatlichen Monopole das Spiel "Quicky" eingeführt, für das mit dem folgenden Slogan geworben wird: "Schnell gewinnen! Alle 3 Minuten werden bei Quicky neue Gewinnzahlen gezogen und live auf den Monitoren/ Bildschirmen angezeigt. Ab gerade mal 1 EUR pro Ziehung sind Sie dabei – und holen mit ein bisschen Glück das Zehntausendfache heraus. Bei 5 EUR Einsatz also 50.000 EUR. Zeigen Sie Einsatz, sichern Sie sich das schnelle Geld!" Die Obergrenze für wöchentliche Einsätze liegt bei 500 EUR für die Internet-Version von "Quicky", so dass die monatliche Obergrenze das durchschnittliche Nettoeinkommen eines deutschen Haushalts übersteigt, das 2005 bei 1.416 EUR pro Monat lag.

41. Seit der Einführung der Sportwetten in Deutschland war klar, dass Deutschland darauf abzielte, die Einnahmen in Deutschland zu halten, um damit das Risiko zu vermeiden, dass diese Gelder an Wettbewerber im Ausland abfließen. Dies geht klar aus einer der Reden des hessischen Finanzministers, Herrn Starzacher, vor dem hessischen Parlament hervor, in der er bestätigt, dass Einnahmen in Höhe von bis zu 1 Mrd. DM, die ansonsten ins Ausland abfließen, im Land Hessen verbleiben könnten<sup>31</sup>. Auch Staatsminister Falthauer äußerte sich vor dem bayrischen Parlament auf eindeutige Art und Weise, indem er erklärte, dass es besser sei, dass das Geld in die

<sup>29</sup> S. Bundekartellamt, a.a.O. Paragraph 335, Seite 94

<sup>30</sup> Rs. Nr. II 3-21 w 08.05-01-06/005, S. 5.

<sup>31</sup> "Diese Wetten erweisen sich in Skandinavien als sehr attraktiv. Auch die 16 Unternehmen im Deutschen Lotto-Toto-block beabsichtigen nun, diese Wettart ebenfalls anzubieten. Mit diesem neuen Spielangebot soll zudem Spielkapital in beträchtiger Höhe – die Fachleute gehen davon aus, dass es sich um 500 Millionen DM bis zu 1 Milliarde DM handeln könne-, das heute schon zu entsprechenden Konkurrenzangeboten ins Ausland rollt, im Lande gehalten werden", Hessischer Landtag – 14. Wahlperiode – 103. Sitzung – 30. Juni 1998, S. 6156.

bayrische Staatskasse geht, als dass es über die Grenzen nach Österreich geht<sup>32</sup>.

42. Darüber hinaus ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein starker Hinweis darauf, dass die in Deutschland bestehende Rechtslage mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist, und dass die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, wie das Bundesverfassungsgericht selbst anerkennt, den Anforderungen des deutschen Verfassungsrechts entsprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Randnr. 119 ausgeführt, dass "das in Bayern errichtete staatliche Wettmonopol (...) jedoch in seiner gegenwärtigen gesetzlichen und tatsächlichen Ausgestaltung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit dar[stellt]. Den an entsprechender beruflicher Tätigkeit interessierten Bürgern ist der -strafbewehrte- Ausschluss gewerblicher Wettangebote durch private Wettunternehmen nur dann zumutbar, wenn das bestehende Wettmonopol auch in seiner konkreten Ausgestaltung der Vermeidung und Abwehr von Spielsucht und problematischem Spielverhalten dient". Unter Randnr. 120 des Urteils wird weiter ausgeführt: "Das im Rahmen des Wettmonopols eröffnete Sportwettenangebot ODDSET ist jedoch nicht konsequent am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet. Das Staatslotteriegesetz enthält keine entsprechenden materiellrechtlichen Regelungen und strukturellen Sicherungen, die dies hinreichend gewährleisten". In Randnr. 148 seines Urteils kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluss, dass "das bestehende Wettmonopol in einer Art und Weise ausgestaltet ist, die eine effektive Suchtbekämpfung, die den Ausschluss privater Veranstalter rechtfertigen könnte, nicht sicherstellt". Darüber hinaus bestätigt die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht eine Überarbeitung der bestehenden Gesetze verlangt, deren Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht.

43. Darüber hinaus sollte darauf verwiesen werden, dass die deutschen Rechtsvorschriften die Einführung neuer Spiele nicht untersagen. Das bedeutet in der Praxis, dass von den staatlich getragenen Wettveranstaltern keine neuen Spiele angeboten werden dürfen. In ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben haben die deutschen Behörden nicht ausdrücklich die Möglichkeit der Einführung neuer Spiele durch staatlich zugelassene Veranstalter ausgeschlossen. Das bedeutet, dass die deutsche Politik eine wesentliche Regelungslücke aufweisen könnte, welche die vermeintlich kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht untergraben könnte.

44. Auch sollte an die Art und Weise der Durchführung von Lotterien und die Höhe der Einsätze erinnert werden, die den Schutz der Sozialordnung im Sinne des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Läärä [1999] Slg. I-060672 Randnr. 14 gewährleisten sollen. Die Begrenzung der Höhe der Einsätze ist naturgemäß ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht. Die

---

<sup>32</sup> "Im übrigen weise ich darauf hin, dass wir durch die Oddset-Wetten, die es noch nicht lange gibt, mittlerweile Umsätze von 4 Millionen DG pro Woche haben. (...) Es ist besser, das Geld geht in die Bayerischen Staatskassen, als dass es über die Grenzen nach Österreich geht. Das war nämlich üblich. Es gab einen sehr starken Grenzverkehr zum Zweck des Wettens. Das Geld holen wir jetzt selbst herein. Ich glaube, das ist vernünftig". Bayerischer Landtag – 14. Wahlperiode, Plenarprotokoll 14/15 v.20.04.99, S. 858.

Höhe der Einsätze können in Deutschland von 250 EUR pro Woche für Lotto Nordrhein-Westfalen bis zu 2.300 EUR pro Woche für Lotto Berlin schwanken. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Obergrenze von 2.300 EUR pro Woche 9.200 EUR pro Monat bedeutet, was im Vergleich zum durchschnittlichen Nettomonatsgehalt von 1.416 EUR im Jahr 2005 in Deutschland übermäßig hoch ist. Für andere Betreiber, wie z.B. Lotto Hessen, bestehen überhaupt keine Obergrenzen. Wie das Bundeskartellamt nachweist<sup>33</sup>, stellt diese Maßnahme keine wirksame Begrenzung dar und die Spielmöglichkeiten sind weiterhin trotz der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts allgegenwärtig.

45. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vertritt folglich den Standpunkt, dass § 284 StGB in Verbindung mit 1) § 5 Absatz 2 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV), 2) §§ 1 und 2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951, 3) § 3 Absatz 2 des Glückspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.12.2004, 4) § 1 des Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetzes vom 3. Februar 2000, 5) § 1 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) vom 7. Juni 1974, 6) § 2 Absatz 4 des Gesetzes über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 in Baden-Württemberg, 7) § 2 Absatz 4 und 5 des Bayrischen Staatslotteriegengesetzes vom 29. April 1999, 8) § 3 Absatz 1 und 2 des Niedersächsischen Gesetzes über das Lotterie- und Wettwesen vom 21. Juni 1997, 9) § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 und § 1 Absatz 1 des Sportwettengesetzes vom 3. Mai 1955, 10) § 4 Absatz 1 Ziffer 1 Buchstabe b) und Absatz 3 des Gesetzes über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg vom 13. Juli 1994, 11) § 1 Absatz 1 des Wett- und Lotteriegengesetzes von Bremen, 12) § 1 Absatz 1 und 4 des Gesetzes über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998, 13) §§ 3 und 4 Absatz 2 Buchstabe b) des Gesetzes über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Oktober 2001, 14) § 1 des Gesetzes über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 in Sachsen, 15) § 2 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel – Rheinland-Pfalz) vom 14. Juni 2004, die sich auf die Erteilung von Erlaubnissen für Sportwetten beziehen, für Anbieter, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und in einem anderen Mitgliedstaat über eine rechtsgültige Lizenz verfügen, eine Beschränkung ihrer Dienstleistungsfreiheit darstellt, die nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und deshalb mit Artikel 49 EGV nicht vereinbar ist.

---

<sup>33</sup> A.a.O., Randnr. 330 -333, S. 92 und 93, und Randnr. 648, S. 173 ("Die von einigen Lottogesellschaften eingeführten Höchsteinsätze für Lotterien und Sportwetten stellen insoweit keine wirksame Begrenzung dar").



Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gelangt daher über ihr Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (Ref. SG(2006)D/201648) hinaus zu der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 49 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verstoßen hat.

Die Kommission ersucht Ihre Regierung gemäß Artikel 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ihre Bemerkungen in dieser Angelegenheit binnen zwei Monaten nach Zugang dieses zusätzlichen Aufforderungsschreibens zu übermitteln.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Eingang der Äußerungen oder falls innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 abzugeben.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Kommission  
Charlie McCreevy  
Mitglied der Kommission



## KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den

2003/4350

K(2006)

Dear Foreign Secretary,

I would again draw your attention to the existing restrictions on the freedom to provide services in Germany in the area of sports betting, following the first letter of formal notice sent to you on 10 April 2006 (ref. SG(2006)D/201648).

**1. STATEMENT OF FACTS**

1. The issue that Section 284 of the German Criminal Code (*Strafgesetzbuch*, hereinafter referred to as StGB) provides for criminal sanctions on whoever promotes, organises or runs games of chance for the general public without a license granted by the relevant German public authorities has been raised by several complaints addressed to the Commission between 2003 and 2006 coming from licensed gambling service providers established in other Member States wishing to offer their services into Germany. By these means, the Commission has been made aware that licensed gambling service providers in other Member States may face criminal sanctions in case they have not been granted a license by the competent German Land.
2. On 10 April 2006, the Commission sent a letter of formal notice to the German authorities. In this letter, the Commission expressed its view that Germany, by imposing restrictions on the organisation and the promotion of gambling for the general public and the provision of facilities and equipment for such gambling activities, unless a licence is granted by the relevant authorities (notably § 284(1) to 284(4)StGB), has failed to fulfil its obligations under Article 49 of the Treaty establishing the European Community. In particular, it was pointed out that insofar as § 284(1) StGB requires a license granted by a German Land authority, which is given only to Land or private law legal entities owned or controlled by the respective Land, and does not accept licenses granted by other Member States, it represents a restriction to Article 49 of the EC Treaty. Moreover, insofar as § 284(4) StGB criminalises promoting and advertising for gaming services offered by licensed providers established in other Member States, it also represents a restriction to Article 49 of the EC Treaty.
3. As to the possible justification of the restrictions on the freedom to provide services emanating from Section 284 StGB, the Commission considered that the Member State's financial interest and the funding of good causes do not constitute in itself a valid justification for the restrictions. As regards the need to protect consumers and prevent the spread of compulsive gambling, the Commission considered that insofar German

authorities incite and encourage consumers to participate in games of chance, it is doubtful that they can uphold this justification. Finally, as regards the prevention of economic crime and money laundering, the Commission considered unfounded possible justifications, in view of the controls to which are subject licensed suppliers of games of chance services legally established in other Member States and in view of the EU legislation on money laundering.

4. The German authorities replied to the letter of formal notice by letter dated of 12 June 2006 (Ref: Wi 424.27, SG/CdC(2006)A/4627) in which they state first that § 284 StGB does not take effect if an official authorisation has been granted and authorisation as such is currently determined by the laws of the Federal Länder. According to the German authorities, "a disproportionate restriction of Article 49 of the EC Treaty can, however, occur not through Section 284 StGB itself but at the most through the specific way in which the rules for granting such official authorisation are framed". Moreover, under point 3 of their reply, the German authorities refer to the Judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006 (1 BvR 1054/01) rendered a few days before the Commission sent its letter of formal notice which did not take it into account. The Federal Constitutional Court upheld that combating addiction to gambling is a particularly important public interest objective justifying a State monopoly and the restrictions on sports betting. According to the same Judgment, national legislators must make the necessary revision of their sports betting legislation in order to comply with German Basic Law and EU law by 31 December 2007.

5. The German authorities explain that the primary justification of § 284 StGB, which applies to games of chance in general and not only to sports betting, and of the Inter-Länder Treaty on Lotteries in Germany, according to which licences are granted, is combating addiction to gambling and preventing exploitation of the gambling instinct. With regard to the above, the German authorities concluded that § 284 StGB does not constitute a disproportionate restriction to the freedom to provide services since it serves to prevent excessive stimulation of the demand of gambling and economic exploitation of the passion of gambling and they requested the Commission to terminate or at least to suspend the infringement proceedings until the sports betting legislation has been revised.

6. As the Commission did not refer neither to the underlying provisions in the Länder legislation on the granting of sports betting authorisations nor to the Judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006 and other relevant issues, the present complementary letter of formal notice should be addressed to the Federal Republic of Germany.

## 2. ANALYSIS OF THE RELEVANT LAW

7. § 284 of the StGB stipulates that

- (1) Whoever, without a licence granted by the relevant public authorities, organizes or runs a game of chance for the general public or makes the equipment therefore available, shall be punished with imprisonment for not more than two years or a fine.

- (2) Games of chance in clubs or private parties in which games of chance are regularly organized shall qualify as publicly organized.
- (3) Whoever, in cases under subsection (1), acts:
  1. professionally; or
  2. as a member of a group organised for the purpose of the continued commission of such acts, shall be punished with imprisonment from three months to five years.
- (4) Whoever promotes or advertises a game of chance (as described in subsections (1) and (2)) to the general public, shall be punished with imprisonment for not more than one year or a fine.

8. § 284 StGB concerns gambling in general and is not confined to sports betting. It does not take effect if an official authorisation has been granted for the event by the competent German public authority, notably the authorities of the Länder, as the gaming sector is mainly governed by the legislation of the German Länder. Although this leads to complex legislative landscape, the legal situation in the Länder as regards the granting of authorisations is very similar, as the Inter-Länder Treaty on Lotteries in Germany (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, hereinafter referred to as LottStV), which entered into force in all Länder on 1 July 2004, established a common framework for the operation of lotteries and sports bets and harmonised the provisions on the granting of authorisations. The LottStV was approved by each Land by law<sup>34</sup>.

Under § 5 (2) and (4) of the LottStV, sports betting is only permissible, on the basis of supplementary Land legislation adopted by the Länder themselves, to public law entities or private law companies in which public law entities have a controlling interest.

§ 5 of the LottStV states:

---

<sup>34</sup> Baden-Württemberg, Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen vom 14.12.2004 (GBl. 2004, page 894), Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland (AGLottStV), 28.7.2005 (GBl. Page 586), Bavaria, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland – BayAGLottStV – 23.11.2004 (GVBl. page 442), Berlin, Ausführungsgesetz zum Lotteriestaatsvertrag (AGLottStV), 7.9.2005 (GVBl. Page 469), Bremen, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags im Lotteriewesen, 15.6.2004 (GBl. page 291), Hamburg, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen, 27.4.2004, Hessen, Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 22.7.2004, (GVBl. I page 214), Nordrhein-Westphalia, Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland, 16.11.2004 (GVBl. Page 686), Rhineland-Palatinate, Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel (Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 14.6.2004, GVBl. page 322), Saxony, Gesetz zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, 9.6.2004 (GVBl. page 186), Saxony-Anhalt, Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, 22.12.2004 (GVBl. page 846) last amended 5.12.2005 (GVBl. page 715), Schleswig-Holstein, Gesetz zum Staatsvertrag im Lotteriewesen, 18. Juni 2004 (GVBl. page 169), Thuringia, Thüringer Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen, 8.3.2004.

"(1) The Länder have the administrative obligation, within the scope of the objectives set forth in Section 1, to guarantee a sufficient offer of games of chance.

(2) The Länder can fulfil this obligation either directly or through legal entities organised under public law, or by delegating this task to companies organised under public law, or by delegating this task to companies organised under private law, provided that a public law legal entity directly or indirectly holds a major part of its shares.

(3) The entities mentioned in paragraph 2 are only entitled to operate as organiser or operator (§ 8 (2) of games of chance in the respective Land in which they act in accordance with the provisions of paragraph 2. They are only authorised to trade in games or initiate the trade in the respective country. The activity of organising or operating games of chance in another Land requires the consent of the latter Land. The operator has no legal claim to such content.

(4) Persons other than those mentioned in paragraph 2 are only authorised to organise lotteries and raffles under § 3".

§ 6 of the LottStV reads as follows:

"(1) Any person, with the exception of those who act within the scope of § 5 (2), who organises a public lottery requires an authorisation. The competent authority decides whether or not to grant such authorisation according to its best judgement.

The authorisation may only be issued, if

1. there is no reason to refuse it under § 7
2. the conditions set forth in § 8, § 9 (1) and (2), and § 10 (3) have been met
3. the operation does not pursue other economic purposes than the effects of publicity which result from describing the prizes and
4. the operation itself, the realisation of its purpose or the use of its revenues is not expected to threaten public security or order or to affect the relations of the Federal Republic of Germany with other States.

Subparagraph 3 n° 3 does not apply to operation in the form of savings lotteries.

(2) Authorisations are issued by the competent authority for all or part of the territory of the respective Land. If a lottery with a unique interstate gaming scheme shall be performed, it requires the consent of all the Länder in which it shall be performed (...).

(3) If a lottery with a unique interstate gaming scheme is operated in several Länder, the Land in which the operator has his registered office can in exception to paragraph 2 subparagraph 1 authorise it with effect for the other Länder, provided that it has been empowered by them to do so".

9. The LottStV and the legislation of the Länder on lotteries and sports betting reserve the commercial operation of games either to themselves, to entities of public law or to private law entities whose major shares are directly or indirectly held by the Land. No licenses are granted to private operators for commercial lotteries and sports betting, with the only exception of licenses issued to ex-DDR betting businesses, the validity of which

is now controversial. The operation of Lotto, Toto (football) and Oddset sports bets is reserved to the lottery operators of the German Lotto/Totoblock. The fact that an operator from abroad providing services within the German territory disposes of a foreign gaming licence or complies with foreign gaming provisions is considered to be irrelevant for the operation of games in Germany<sup>35</sup>.

10. In the sector of sports betting, the legal framework applying at the level of Länder for the granting of licenses can be described as follows: the States of Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen and Berlin, exclude private providers from being granted a license since, in those Länder, only the Land is authorised to offer such events.

In Saarland, on the basis of § 1 of the Gesetz Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951 (Amtsblatt 1951, 804 – zuletzt geändert durch des Gesetz vom 15. Februar 2006, Amtsblatt S. 474, 530), only the Land has the right of organisation of sports bets<sup>36</sup>. According to § 2 (1) of the same law, sports bets are organised by a public bets undertaking in which the Land has the majority of the shares, while the operation is entrusted to Saarland-Sporttoto GmbH<sup>37</sup>.

§ 3 (2) of the Glückspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt of 22.12.2004 provides for that a licence is granted only to an undertaking wholly owned by the Land<sup>38</sup>.

§ 1 of the Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz of 3 February 2000 provides that the organisation of lotteries and sports betting belongs exclusively to the Land<sup>39</sup>.

§ 1 of the Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) of 7 June 1974 states that the "Deutsche Klassenlotterie Berlin" is an entity of public law ["Die "Deutsche Klassenlotterie Berlin" ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (...)].

11. Other Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) do not formulate such a general exclusion of private law providers in their relevant laws but do, nevertheless, require that private law entities are legal entities predominantly owned or

<sup>35</sup> E.g. decisions of the BGH (14.3.2002, I ZR 279/99, Sportwetten III; Intertops), BVerwG (5.2.2004, 6 B 10.04) and BayObLG (26.11.2003; 5 St RR 289/03).

<sup>36</sup> "Dieses Gesetz gilt für alle Sportwetten (...) Das Alleinrecht zur Veranstaltung bleibt dem Staat vorbehalten".

<sup>37</sup> "Im Saarland wird unter Mehrheitsbeteiligung des Staates ein öffentliches Wettunternehmen errichtet. Der Betrieb des Wettunternehmens wird der Saarland-Sporttoto GmbH übertragen, der als zweiter Gesellschafter der Landessportverband für das Saarland angehört".

<sup>38</sup> GVBl. LSA 2004, page 846, last amended on 5.12.2005, GVBl. LSA 2005, page 715: " (2) Eine Zulassung nach Absatz 1 darf nur einem Unternehmen erteilt werden, dessen sämtliche Anteile dem Land gehören. (...)".

<sup>39</sup> GVBl. 2000, page 15, last amendment 10.3.2005 (GVBl. page 58): "Only the Land Thuringia is permitted to operate number lotteries and sports bets. It may further organise other lotteries. On lotteries and sports bets additional lotteries may be organised" ["Zur Veranstaltung von Zahlenlotterien und Sportwetten ist ausschliesslich das Land befugt. Es kann ferner andere Lotterien veranstalten. Zu den Lotterien und Sportwetten können Zusatzlotterien veranstaltet werden"].

controlled by the respective Land or public law legal entities. In effect, wholly or predominantly privately owned entities cannot receive the required permits or licences in those Länder either.

In Baden-Württemberg, § 2 (4) of the Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen of 14.12.2004 (GVBl. page 894) states that "The Ministry of Finance has authority over the operation of state games of chance. In the case of the operation of new games of chance the authorisation requires the consent of the Parliament. The Ministry of Finance can transfer responsibility for the operation of the games to a legal entity organised under private law the majority of whose shares are held directly or indirectly by the State" [Über die Veranstaltung staatlicher Glücksspiele entscheidet das Finanzministerium. Die Entscheidung des Finanzministeriums über die Veranstaltung neuer Glücksspiele bedarf der Zustimmung des Landtags. Das Finanzministerium kann eine juristische Person des privaten Rechts, an der das Land unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt ist, mit der Durchführung der durch das Land veranstalteten Glücksspiele beauftragen].

In Bavaria, § 2 (4) and (5) of the State Lottery and Betting Act (BayStaatslotteriegesetz) of 29 April 1999 (GVBl. 1999, 226), last amended 24.4.2001 (GVBl. 2001, 140), state that "(4) The games of chance are operated by the 'Staatliche Lotterieverwaltung'. The 'Staatliche Verwaltung' is a State institution without legal personality under the control of the Ministry of Finance. (5) With the consent of the Ministry of Finance the 'Staatliche Lotterieverwaltung' can transfer the operation of games of chance to a legal entity organised under private law. (...)" [(4) Die Durchführung der Glücksspiele obliegt der Staatlichen Lotterieverwaltung. Die Staatliche Lotterieverwaltung ist eine Staatliche Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Finanzen. (5) Die Staatliche Lotterieverwaltung kann mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen die Durchführung von Glücksspielen auf eine juristische Person des Privatrechts übertragen. (...)].

In Niedersachsen, on the basis of § 3 (1) and (2) of the Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen vom 21.Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 289, last amended on 15.12.2005, GVBl. pages 426 and 664), the organiser of sports bets and lotteries (other than lotteries organised by the Land) may be granted a concession (Konzession) only if the Land, directly or indirectly, and legal persons of public law participate in the company (Gesellschaft/Wettunternehmen)<sup>40</sup>.

In Nordrhein-Westfalen, according to § 1(1) of the Gesetz über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen

---

<sup>40</sup> "§ 3 Konzession, Wettunternehmen.

- (1) Das Veranstalten öffentlicher Wetten über die Ziehung von Zahlen (Zahlenlotto) oder den Ausgang sportlicher Wettkämpfe (Sportwetten), Lotterien oder Ausspielungen kann von der zuständigen Behörde durch Erteilung einer Konzession zugelassen werden.
- (2) Eine Konzession darf nur einer Gesellschaft (Wettunternehmen) erteilt werden, an der das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist und deren andere Beteiligte entweder juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Zusammenschlüsse oder Gesellschaften solcher Personen sind oder die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes 1996 erfüllen".

vom 15. Dezember 2005 (GV.NRW.2005 S.948)<sup>41</sup>, the Land of Nordrhein-Westfalen can delegate the organisation of lotteries and games to a private company in which directly or indirectly legal persons of public law have a controlling participation<sup>42</sup>. As regards sports betting, § 1 (1) of the Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955 (GV.NRW.1955, 84) states that the government of the Land may grant authorisation for sports bets only to legal persons of public law or to a legal person of private law the majority of shares of which belong to legal persons of public law<sup>43</sup>.

According to § 4 (1) 1. b) of the Gesetz über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg of 13 July 1994, an authorisation can be granted only if the organizer does not pursue an economic objective ["Eine Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Veranstalter a) ... b) keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt"]. According to § 4 (3) of the same law, an authorisation following paragraph 2 can be granted to a private law legal person only if its shares belong to the State of Brandenburg ["(3) Eine Erlaubnis nach Absatz 2 darf nur einer juristischen Person des privaten Rechts erteilt werden, deren Anteile dem Land Brandenburg gehören"].

§ 1 (1) of the law on bets and lotteries of Bremen<sup>44</sup> states that "This law applies to the organisation of bets, lotteries and games by the Land of Bremen itself, by legal persons of public law or by private companies in which legal persons of public law participate directly or indirectly (§ 5 par. 2 of the Inter-Länder treaty on lotteries in Germany)" ["Dieses Gesetz gilt für die Veranstaltung von Wetten, Lotterien und Ausspielungen durch das Land Bremen selbst, durch juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, in den juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind (§5 Abs. 2 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland)].

In Hessen, § 1(1) of Gesetz über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998 (GVBl. I page 406), last amended 13.12.2002 (GVBl. I page 797) states that "The Land Hessen has the exclusive right to operate sports bets (...)" ["Das Land Hessen ist allein befugt, innerhalb seines Staatsgebietes Sportwetten zu veranstalten (...)]. According to § 1(4) the Land of Hessen can delegate the organisation of sports bets and lotteries to a legal person of private law<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> This law does not apply to sports bets, according to its § 1 (2) n° 2.

<sup>42</sup> "Die Aufgabe, für das Land Nordrhein-Westfalen Lotterien und Ausspielungen zu veranstalten und durchführen, wird gemäss § 5 Abs. 1 und 2 i.V. mit § 15 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland (Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland – Lotteriestaatsvertrag – LoStV) vom 22. Juni 2004 (GV.NRW.S. 315) einer privatrechtlichen Gesellschaft übertragen, an der eine oder mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar massgeblich beteiligt sind. Zuständig für die Übertragung nach Satz 1 ist das Innenministerium".

<sup>43</sup> "Die Landesregierung kann Wettunternehmen für sportliche Wettkämpfe zulassen. Träger des Wettunternehmens kann nur eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine juristische Person des privaten Rechts sein, deren Anteile überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören".

<sup>44</sup> Gesetz über Wetten und Lotterien in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2004 (Brem. GBl. S. 425).

<sup>45</sup> "Mit der Durchführung der vom Land Hessen veranstalteten Sportwetten und Lotterien kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden".



In Mecklenburg-Vorpommern, an authorisation is needed for a public lottery; the authorisation is granted provided that the organiser does not pursue any economic objective<sup>46</sup>.

In Sachsen, the State organises sports bets but it may transfer the operation to a legal person of private law<sup>47</sup>.

12. In conclusion, sports betting cannot be operated by private operators in Germany; Rheinland-Pfalz, on the basis of § 16 (1) 2 of the LottStV, can grant a concession to an entrusted undertaking (§ 2 of the Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel) vom 14. Juni 2004<sup>48</sup>). In Rheinland-Pfalz, a private company without decisive State ownership currently operates the lottery under a State concession. In other words, a private company enjoys a gambling monopoly in Rheinland-Pfalz. The authorisation of a private lottery and sports betting operator in Rheinland-Pfalz is *de facto* discriminatory, because the concession was granted without open tender (cf. Judgment of the Court of 6 March 2007 in Joined Cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04, Placanica, paragraphs 59 to 64).

13. Exclusive license holders in the German Länder normally offer standard TOTO games/Pools (TOTO Ergebnissette) where players select the outcome of 13 games (1-x-2 betting) and the payout is fixed. Most, if not all, licence holders also offer modern daily sports betting services based on fixed odds, where the player is playing against a bookmaker (Top-Wette and Kombi-Wette). These games were launched in Germany in 1999.

14. Persons under the age of 18 are generally not allowed in Germany to take up an offer to participate in on-line sports betting. According to § 4 (2) of the LottStV, "Die Teilnahme von Minderjährigen ist unzulässig" (= the participation of minors is inadmissible). On the contrary, gambling on Internet is allowed. According to § 7 (2) (2) LottStV, "Eine Erlaubnis darf insbesondere nicht erteilt werden, wenn 1. (...) oder 2. eine interaktive Teilnahme in Medien, insbesondere im Internet, mit zeitnahe Gewinnbekanntgabe ermöglicht wird" (= A licence should not be granted in particular when 1. (...) or 2. an interactive participation in media, in particular in Internet, with

<sup>46</sup> §§ 3 and 4 (2) b) of the Gesetz über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. October 2001 (GVBl. S.401/GS M.-V. Gl. Nr. 2186-3).

<sup>47</sup> See § 1 of the Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. October 1998 (SächsGVBl. page 598), last amended, 12.3.2002 (GVBl. page 111): "(1) Der Freistaat Sachsen veranstaltet 1. Sportwetten, 2. Zahlenlotterien, 3. Losbrieflotterien. (2) Mit der Durchführung kann eine juristische Person des Privatrechts beauftragt werden".

<sup>48</sup> "§ 2

(1) Gemäss § 16 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland kann das Land Rheinland-Pfalz seine Aufgabe nach § 5 Abs. 1 des Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland durch ein betrautes Unternehmen wahrnehmen.

(2) Die Betrauung erfolgt durch die Vergabe einer Konzession. Es besteht kein Anspruch auf die Vergabe einer Konzession".

immediate announcement of the gains is possible). It follows that Internet gambling is permissible in Germany with the exception of interactive gambling with immediate announcement of the gains.

15. According to Article 49 of the EC Treaty, restrictions on freedom to provide services within the Community shall be prohibited in respect of nationals of Member States who are established in a State of the Community other than that of the person for whom the services are intended.

#### *Restrictions on freedom to provide services*

*The restrictions on freedom to provide services are twofold: firstly, they block the provision of gambling services in Germany by providers licensed in other Member States, and secondly and consequently they also block the provision in Germany of advertising and promotion services with regard to these gambling services (§ 284 (1) and (4) of StGB respectively in combination with the provisions of § 5(2) of the LottStV and the above-mentioned provisions of the legislation of the Länder on the granting of authorisations ).*

#### *A. Organisation of gambling for the general public*

16. The Commission has been made aware that a number of licensed gambling service providers established in other Member States are restricted from offering their services into Germany. The Commission notes that a number of legal proceedings against service providers established in other Member States have been initiated in various German Länder on the basis of § 284 StGB.

17. The Court of Justice has consistently held that Article 49 of the Treaty requires the elimination of restrictions on freedom to provide services. All measures which prohibit, impede or render less attractive the exercise of such freedoms must be regarded as constituting such restrictions (Judgement of 15 January 2002 in case C-439/99, the *Commission v Italian Republic*, [2002] ECR I-00305, paragraph 22; see also, to that effect, with regard to freedom to provide services, case C-205/99 *Analir and Others* [2001] ECR I-1271, paragraph 21).

18. The Court of Justice has held for sports betting services that Article 49 of the Treaty relates to the services which a provider established in a Member State offers via the internet or by telephone - and so without moving - to recipients in another Member State with the result that any restriction of those activities constitutes a restriction on the freedom of such a provider to provide services (see case C-243/01, *Gambelli and others*, Judgement of 6 November 2003, paragraphs 53 and 54).

In its judgment of 17 December 1981, Case 279/80, *Webb*, [1981] ECR page 3305, paragraph 20, the Court of Justice confirmed that

*"Such a measure would be excessive in relation to the aim pursued, however, if the requirements to which the issue of a licence is subject coincided with the proofs and guarantees required in the State of establishment. In order to maintain the principle of freedom to provide services the first requirement is that in considering applications for licences and in granting them the Member State in which the service is to be provided may not make any distinction based on the nationality of the provider of the services or the place of his establishment; the second requirement is that it must take into account*

*the evidence and guarantees already furnished by the provider of the services for the pursuit of his activities in the Member State of his establishment".*

In its Judgment of 25 July 1991, Case C-76/90, Säger, [1991] ECR page I-04221, paragraphs 12, 13 and 15 the Court of Justice upheld that

*"It should be first pointed out that Article 59 [now 49] of the Treaty requires not only the elimination of all discrimination against a person providing services on the ground of his nationality but also the abolition of any restriction, even if it applies without distinction to national providers of services and to those of other Member States, when it is liable to prohibit or otherwise impede the activities of a provider of services established in another Member State where he lawfully provides similar services.*

*In particular, a Member State may not make the provision of services in its territory subject to compliance with all the conditions required for establishment and thereby deprive of all practical effectiveness the provisions of the Treaty whose object is, precisely, to guarantee the freedom to provide services. Such a restriction is all the less permissible where, as in the main proceedings, and unlike the situation governed by the third paragraph of Article 60 of the Treaty, the service is supplied without its being necessary for the person providing it to visit the territory of the Member State where it is provided.*

*(...) However, as a fundamental principle of the Treaty, the freedom to provide services may be limited only by rules which are justified by imperative reasons relating to the public interest and which apply to all persons or undertakings pursuing an activity in the State of destination, in so far as that interest is not protected by the rules to which the person providing the services is subject in the Member State in which he is established. In particular, those requirements must be objectively necessary in order to ensure compliance with professional rules and to guarantee the protection of the recipient of services and they must not exceed what is necessary to attain those objectives (...)"*

In its Judgment of 9 March 2000, Case C-355/98, Commission v. Belgium, [2000] ECR page I-01221, paragraphs 37 and 38, the Court of Justice confirmed that

*"The freedom to provide services, being one of the fundamental principles of the Treaty, may be restricted only by rules justified by the public interest and applicable to all persons and undertakings operating in the territory of the Member State where the service is provided, in so far as that interest is not safeguarded by the rules to which the provider of such a service is subject in the Member State where he is established (Case 279/80 Webb [1981] ECR 3305, paragraph 17).*

*By requiring all undertakings to fulfil the same conditions for obtaining prior authorisation or approval, the Belgian legislation makes it impossible for account to be taken of obligations to which the person providing the service is already subject in the Member State in which he is established".*

19. The requirement to have a licence granted by a Land authority, in combination with the legal impossibility under the Länder legislation to have such a licence and thus the legal impossibility for any operator from another Member State to provide services into Germany, given that § 5 (2) of the LottStV and the above-mentioned Länder legislation impose that only the Land or private law entities, which are predominantly legal entities owned or controlled by the respective Land, can receive the required permits or licences,

impede the exercise by operators from other Member States of their right of freedom to provide services (cf. Judgment of the Court of 15 January 2002, Case C-439/99, *Commission / Italy*, [2002] ECR, p. I-305, paragraph 36), and § 284(1) StGB, by providing criminal sanctions against operators defying the restrictions to the free movement of sports betting services, completes and reinforces the restrictions on freedom to provide services guaranteed by Article 49 of the EC Treaty.

Although in principle criminal legislation is a matter for which the Member States are responsible, the Court of Justice has consistently held that Community law sets certain limits to their power, and such legislation may not restrict the fundamental freedoms guaranteed by Community law. The case-law of the Court of Justice has also made it quite clear that a Member State may not apply a criminal penalty for failure to complete an administrative formality where such completion has been refused or rendered impossible by the Member State concerned, in infringement of Community law. Article 49 of the Treaty must be interpreted as precluding national legislation like § 284 StGB which imposes a criminal penalty on persons for pursuing the activity of collecting bets without a license as required under the national legislation where those persons were unable to obtain licenses or authorisations because that Member State, in breach of Community law, refused to grant licences or authorisations to such persons (See Judgment of the Court of 6 March 2007 in Joined Cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04, *Placanica*, paragraphs 68, 69 and 71).

#### *B. Advertising and promotion of gambling*

20. The Commission has been made aware that a number of licensed providers of sports betting services established in other Member States are restricted from promoting their services into Germany. The Commission understands that a number of legal proceedings against service providers established in other Member States and media operators established in Germany have been initiated on the basis of Section 284(4) StGB.

21. The application of restrictive measures which prohibit the publication of advertisements for gaming services offered by licensed providers of sports betting services, notably those established in other Member States, clearly hampers the export of media sales services by German newspapers and other media. The Court has frequently held that the right to provide services may be relied on by an undertaking complying with the rules of the Member State in which it is established if the services are provided to persons established in another Member State. More notably, the Court has stressed that this is particularly the case when a Member State restricts the right of press undertakings established in the territory of that Member State to offer advertising space in their publications to potential advertisers established in other Member States (see Judgement of 8 March 2001 in Case C-405/98, *Gourmet* [2001] ECR I-01795, paragraphs 37 and 38).

22. The restrictive measure in question also restricts the possibility for EU advertising service suppliers to provide their services into Germany and therefore restricts advertising services to the German public by gambling service providers established in other Member States.

23. In this respect, it is important to note that the Court of Justice has also held that a measure such as the prohibition on advertising even if it is non-discriminatory, has a particular effect on the cross-border supply of advertising space in economic sectors which have a cross-border dimension, and thereby constitutes a restriction on the freedom

to provide services within the meaning of Article 49 of the Treaty (see case C-405/98, *Gourmet*, cited above, paragraph 39, and *Alpine Investments*, case C-384/93 [1995] ECR I-1141, paragraph 35). This is the case for sports betting services.

24. Consequently, the Commission considers that Section 284(4) StGB relating to promotion and advertising, in combination with §5 (2) of LottStV and the above-mentioned provisions of the legislation of the Länder on granting of authorisations, also represents a completing and reinforcing restriction to Article 49 of the Treaty.

### 3. JUSTIFICATION OF THE RESTRICTIONS

25. According to the jurisprudence of the Court the only non-discriminatory national measures admissible as restrictions to Article 49 of the Treaty are those which:

- are justified by imperative reasons relating to the public interest in so far that the relevant interest is not protected in the Member State in which the provider is established; and
- are not disproportionate, i.e. are liable to realize such imperative objectives and are not excessive and not replaceable by less restrictive measures (see Judgement of 25 July 1991 in case C-76/90, *Säger/Dennemeyer* [1991] ECR I-04221, paragraph 15).

In paragraph 67 of its *Gambelli* Judgment, the Court of Justice upheld:

*First of all, whilst in Schindler, Läärä and Zenatti the Court accepted that restrictions on gaming activities may be justified by imperative requirements in the general interest, such as consumer protection and the prevention of both fraud and incitement to squander on gaming, restrictions based on such grounds and on the need to preserve public order must also be suitable for achieving those objectives, inasmuch as they must serve to limit betting activities in a consistent and systematic manner.*

However, in paragraph 69 of the same Judgment, the Court of Justice clarified that

*In so far as the authorities of a Member State incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse, the authorities of that State cannot invoke public order concerns relating to the need to reduce opportunities for betting in order to justify measures such as those at issue in the main proceedings.*

26. The main policy objective of the German Government, as regards regulation and control of games of chance, is as expressed in legislative intent of § 284 StGB [Deutscher Bundestag Drucksache 13/8587]:

- to use a considerable share of the proceeds from games of chance (at least 25%) for funding of good causes or public initiatives and ends;

- to prevent excess stimulation of the demand for games of chance and to prevent exploitation of the natural gambling instinct for the purposes of private or commercial profit; and
- to safeguard a proper gaming process through state control.

27. § 1 of LottStV defines its objective as follows:

1. to control the human passion for gambling, in particular to avoid illegal gambling,
2. to avoid excessive incentives to gamble,
3. to prevent the abuse of the human passion for gambling for private or commercial gain,
4. to insure that the practice of gambling is coherent and in compliance with regulations,
5. to insure that a major part of the gambling proceeds is used for the promotion of public and tax related purposes in accordance with the tax levy regulation (Abgabeordnung).

To achieve these aims, § 4 of the LottStV provides that:

1. The organisation, operation and commercial mediation of public games of chance must be in harmony with the objectives of § 1.
2. The organisation, operation and commercial mediation of public games of chance must not be contrary to the needs of protecting the young. Participation by minors is prohibited.
3. The nature and scale of advertising of games of chance must be appropriate and not contrary to the objectives in § 1. Advertising must not be misleading, and in particular must not seek to induce false conceptions as to the prospects of winning.
4. Organisers, operators and commercial mediators must take information available on gambling addiction, its prevention and possibilities of treating it.

The objectives defined in §§ 1 and 4 of LottStV constitute logically the *ratio* of the provisions of the German Länder on the granting of authorisations for lotteries and sports betting activities.

28. In their reply to the letter of formal notice, the German authorities do not contest in any way the existence of the abovementioned restrictions to the freedom to provide services, but they claim that these restrictions are justified by imperative reasons relating to the public interest in line with the case-law of the Court of Justice. They conclude that "the financing of public-interest activities from income from the organisation by State undertakings of sports betting is therefore not a primary or a secondary objective but an 'incidental beneficial consequence' in accordance with the case-law of the European Court of Justice (judgment of 6 November 2003, Case C-243/01, *Gambelli and others*)". So it is clear that both parties agree that financing of public-interest activities cannot be considered in itself to be a valid justification for the abovementioned restrictions to the freedom to provide services.

29. As regards the prevention of economic crime and money laundering, the Commission noted in the letter of formal notice that it has not identified valid justifications for restricting all cross-border gaming services including notably those offered by a licensed supplier legally established in another Member State where they are subject to appropriate controls. Such a possible justification would appear even less founded if one considers that, in the context of Community law, Article 12 of the Money laundering Directive 91/308/EEC, as amended by Directive 2001/79/EC and replaced by Directive 2005/60/EC, obliges Member States to apply provisions of this Directive to all professions and categories of undertakings which engage in activities which are particularly likely to be used for money-laundering purposes. Moreover, the Commission noted that gaming service operators may already be obliged to report suspicious activities to their national authorities competent for combating money laundering on the basis of national legislations implementing Directive 91/308 as amended. Such operators may also be already subject in their State of establishment to other laws, regulations or codes of conduct providing for specific controls aimed at preventing other forms of economic crime.

30. In their reply to the letter of formal notice, the German authorities do not invoke prevention of crime and money laundering as a justification for the abovementioned restrictions. So the Commission considers that the above-mentioned restrictions are not justified in the present case on grounds of prevention of crime and money laundering.

31. In their reply to the letter of formal notice, the German authorities invoke combating addiction to gambling and betting as primary and exclusive justification for the abovementioned restrictions on freedom to provide services. This follows certainly the Judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006, which in paragraph 98 ruled that "The main purpose for the erection of a State betting monopoly and the thereby intended limitation and structuring of betting is the control of the gambling and betting addiction. This is a particularly important public welfare objective".

On the contrary, as far as risk of fraud is concerned, paragraph 103 of the same Judgment states that "The protection of the gamblers against fraudulent machinations on the part of betting providers and, an additional protection of the consumers, in particular, against the particularly obvious danger of misleading advertising are further legitimate objectives. However, the typical dangers of fraud through manipulated gambling devices or by influencing control of the course of the games in the case of sports betting with fixed odds are less frequent than in other games of chance as betting takes place on a sports event organised by a third party which cannot be influenced by the betting entrepreneurs themselves. Moreover, cheating of gamblers by deception with respect to the profit chances is lower in sports betting with fixed odds as risk and profit chances are more transparent due to the firmly agreed odds than with other games of chance".

Also the target defined in § 1 No 3 of the LottStV which is to exclude an exploitation of the play instincts for private and commercial profit purposes "would just as well not be a constitutionally permissible objective, if it is only oriented toward the exclusion of the private pursuit of profits. (...) A legitimate objective, in contrast, is the prevention of the exploitation of the play instincts" (paragraph 110 of the same Judgment).

Finally, as regards protection of consumers and minors, the Federal Constitutional Court upheld in paragraph 118 of its Judgment that "it is, however, not a priori out of the question to realize consumers' and legal protection of children and young people as well as avoiding consequential and concomitant criminality as a matter of principle by the

standardization of the corresponding legal requirements to a commercial betting offer of private betting enterprises. Their compliance could be ensured by reservation of approval and official supervision by means of commercial monitoring (cp. also ECJ, Judgement of 6 November 2003 – C-243/01 – Gambelli et al. [ECR] 2003 I-13076, point 73 et seq.) ...".

32. The primary and exclusive justification of combating gambling addiction is also set out in the explanatory notes to the LottStV, where *inter alia* it is stated:

"Since there is a natural instinct to gamble, games of chance cannot be prohibited entirely or restricted to an extent that puts bettors off altogether. Bettors have to be guided towards regulated and supervised gaming channels to prevent them from participating in illegal betting. That is why lotteries and other games of chance where there is a greater potential danger and therefore a greater need for control, such as casinos, particular bets and jackpot lotteries, have to be offered and promoted on an appropriate scale.

Different games of chance present different levels of potential danger. Since the gambling bug is largely fed by intense excitement at short intervals or by the chance of escape from everyday reality, games that can be won repeatedly in quick succession, such as roulette, carry a greater risk of addiction than slow ones. And games where knowledge or skill can supposedly influence the result, like betting on sports events, provide a particular incentive to gamble.

Lotteries, too, carry a considerable addiction potential and can start a craving for more dangerous types of gambling. Allowing lotteries without restriction would mean that several lotteries would be run at shorter intervals. Competition for market share would lead to more aggressive marketing strategies and so to higher gaming incentives, for example winner decisions in rapid succession or exorbitantly high jackpots. And the more lotteries are authorised, the more danger there is of exploiting the gaming instinct (on sports betting, see Federal Administrative Court (*Bundesverwaltungsgericht*, BverwG) Judgment of 23 August 1994, 1 C 18/91, Federal Administrative Court Decision (*Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung*, BverwGE) 96, 293 [300]). Lotteries, however, affect people's gambling instinct differently depending on the type of event, and possible adverse effects on a bettor's addiction to gambling and financial situation are far greater in an internet lottery or a lottery with a jackpot than they are in a monthly lottery with a relatively small prize."

33. It follows from the above that the exclusive justification put forward by the German authorities for the restrictions to Article 49 of the EC Treaty is the imperative reason relating to the public interest to combat gambling addiction. Preliminary, the Commission observes that restrictions based on the need to combat gambling addiction must first be suitable to achieve this objective, inasmuch as they must serve to limit gambling activities in a consistent and systematic way (see case C-243/01, *Gambelli and others*, cited above, paragraph 67). In so far as the authorities of a Member State incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse, they cannot invoke public order concerns relating to the need to reduce opportunities for betting and to combat gambling addiction in order to justify such measures (see, *Gambelli and others*, paragraph 69).



### **Existence of consistent and systematic policy against gambling addiction – necessity and proportionality assessment**

34. The Judgment of the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) of 28 March 2006, though it ruled that the State monopoly on organising sports betting in Bavaria is not in its present form compatible with the fundamental freedom to choose an occupation enshrined in Article 12 of the Basic Law (*Grundgesetz*), it upheld nevertheless in paragraph 144 of the Judgment that the requirements of German constitutional law correspond to those of Community law. The Federal Constitutional Court decided that constitutionality can be assured either through the legally regulated and controlled licensing of commercial events by private betting entrepreneurs or by maintaining the state monopoly on sports betting provided that consistent and systematic measures are taken in order to fight addiction to gaming and betting, which is an imperative requirement related to the public interest justifying the restrictions on betting. The Federal Constitutional Court ruled that national legislators must make the necessary revision of their sports betting legislation by 31 December 2006.

35. The Commission considers that the German public authorities do not follow a consistent and systematic policy limiting gambling opportunities and combating gambling addiction. As a first example it may be mentioned the fact that the report activity of the Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt for 2004 confirms that 17 new selling points in places with high demand were opened and that the number of Internet gamblers doubled<sup>49</sup>.

36. In order to assess the consistency of the German policy on gambling and the imperative reason relating to public interest to combat gambling addiction, some data should be first mentioned. According to a reliable study<sup>50</sup>, the market share of sports betting in Germany was in 2003 only 5% compared to 54% of lotteries, to 24% of slot machines and to 10% of casinos<sup>51</sup>. The betting shops turnover passed from 200 Mio EUR in 2000 to 360 in 2001, to 575 in 2002, to 720 in 2004 and to 1500 Mio EUR in 2005. The propensity to gamble in 2003 in Germany was only 0.388%<sup>52</sup>. These data show on one hand a very expansive sports betting market in Germany supported by the public operators and the public authorities and on the other hand a very low rate of propensity to gamble, which means extremely low risks for gambling addiction. Moreover, according to the Bundeskartellamt, the German lotteries try to widen the circle of their clients, by offering new games of chance, by spending considerable amounts of money for advertising and by using attractive channels of distribution. The sports bets ODDSET was offered in 2000 and in 2005 it was widened with the ODDSET-Kombi-Wette. In a

---

<sup>49</sup> Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, Geschäftsbericht 2004, S. 20: "Mit 17 Neueröffnung von Lotto-Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage (...). Seit dem Neustart hat sich die Zahl der Internetspieler auf rund 6 000 verdoppelt".

<sup>50</sup> Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Swiss Institute of Comparative Law, Final Report, 14 June 2006, ISDC – Dorigny – CH – 1015 Lausanne, Suisse.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 1196.

<sup>52</sup> Study of Gambling Services, *op.cit.*, p. 1211. See also in Frankfurter Allgemeine Zeitung of 12.12.2006 article with the title "Länder entscheiden über des Glücksspielsmonopol", which states that the cases of problematic gambling behaviour amount to only 0.33%.

press release of 9 February 2006, the Director of Northwest Lotto und Toto Hamburg declared that Hamburg has used in 2005 more intensively than in 2004 the Lotto, Oddset and other offered gaming chances.

37. It is important to bear in mind that there is no evidence of a real or even potential risk of gambling addiction threatening a fundamental interest of the society for the 20 millions of people playing Lotto or betting on sports events every week in Germany<sup>53</sup>. It must be noted that the reasons which may be invoked by a Member State by way of justification must be accompanied by an analysis of the appropriateness and proportionality of the restrictive measure adopted by that State which must disclose statistical or other evidence which enables any conclusion as to the gravity of the risks connected to playing games of chance (See Judgment of the Court of Justice of 13 November 2003, Case C-42/02, Lindman, [2003] ECR I-3519, paragraphs 25 and 26).

There are still no reliable data in Germany<sup>54</sup> on the number of addicted gamblers who would need a treatment<sup>55</sup>. Moreover, there is no epidemic research and the estimations by now are contradictory<sup>56</sup>. According to an estimation of the Institut für Therapieforschung und Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, the number of gambling addicted in 2005 was only 90.000 compared to 13.8 millions of people who have problems with alcohol. It follows from a German study<sup>57</sup> that the irrational addictive behaviour is hardly ascertainable in the case of lotteries, it is estimated bigger in the case of ODDSET without exceeding the potential addiction risks from gambling machines (Geldspielautomaten). The Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht)<sup>58</sup> estimated that firstly the gambling machines and secondly the casino games are potentially the more dangerous for gambling addiction. According to a study presented to the Federal Constitutional Court<sup>59</sup> from the 828 examined cases of problematic gambling behaviour 527 (64%) refer to slot machines and casino games, 58 (7%) to lotteries and Toto, 68 (8%) to sports betting and 18 (2%) to horse-racing bets. From the 68 cases of sports betting 18 cases concern sports bets of private organisers (0.0001% of the total population) and 50 cases concern ODDSET

<sup>53</sup> See Bundekartellamt, op. cit., paragraph 211, page 65.

<sup>54</sup> "Verlässliche Angaben zur Prävalenz, d.h. zum Auftreten des pathologischen Glückspiels bezogen auf die Bevölkerung, gibt es für die Bundesrepublik Deutschland bislang nicht", Gerhard Meyer/Meinolf Bachmann, Spielsucht, Heidelberg (2005), S. 52.

<sup>55</sup> "Noch immer gibt es aber keine verlässlichen Zahlen über die Anzahl spielsüchtiger Menschen in Deutschland, die eigentlich einer Behandlung bedürfen", Dr. Ingo Ilja Michels, in: Füchtenschnieder (Hrsg.), Erfolg – Glück – Verzweiflung, S. 9, Geesthacht (2003).

<sup>56</sup> "Über die Häufigkeit von behandlungsbedürftigen Formen des Glückspielverhaltens in Deutschland existiert keine aussagekräftige epidemiologische Untersuchung. Die bisherigen Schätzungen sind widersprüchlich", Jörg Petry, Glückspielsucht, Göttingen (2003), S. 17.

<sup>57</sup> "Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten", Abschlussbericht der Universität Bremen, Institut für Psychologie und Kognitionsforschung, May 2005, page 151 and 158.

<sup>58</sup> Op. cit., paragraph 100.

<sup>59</sup> "Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten" von Gerhard Meyer (2005).

(the public organisers).

38. Despite the fact that casino games are more dangerous for gambling addiction than sports betting, the German authorities continue their expansive policy of casino games. The number of casinos passed from 7 in 1950, to 11 in 1960 and in 1970, to 27 in 1980, to 45 in 1990, to 66 in 2000 and to 81 in 2005 (Source: Unternehmensangaben, Kreutz, Abb. 3: Entwicklung der Zahl der Spielbankenstandorte. See also Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA), Branchenbericht 2005/2006, page 6 (Anzahl der Spielbanken)).

The 1 January 2006 version of the *Spielverordnung*, which regulates gaming with gambling machines (amusement machines with prizes), increased the density allowed for them per square meter leading to more machines being installed notably in casinos and gaming arcades, increased the average and maximum losses per hour that gambling machines are allowed to inflict on gamblers, increased from two to three the number of gambling machines allowed in bars and restaurants and decreased the minimum duration of games from twelve to five seconds to make machine games more attractive. All these measures increase the risks of addiction and other potential negative consequences of gaming relating to gambling machines, which is the game of chance with the highest addiction risk. Currently, it is estimated that some 180,000 of such machines are operated in Germany.

39. According to § 4(4) of the LottStV, the organisers and intermediaries were obliged to have information data on gambling addiction, prevention and means of therapy. In their reply to the letter of formal notice, the German authorities do no mention any information data proving that a real or potential risk of gambling addiction exists in the area of sports betting, which covers only 5% of the total gambling turnover in Germany. Moreover, the aforementioned German study<sup>60</sup> confirms that concerning the German gambling market with billions of EUR of turnover there is no evidence of the problems, the diagnosis and the solutions to be found for gambling addiction. There are no reliable data relating to the gambling addicted people in Germany<sup>61</sup>. According to paragraph 101 of the Judgment of the Federal Constitutional Court of 28.03.2006, "The addictive potential of sports betting with fixed odds cannot be conclusively appraised. (...) How the addictive potential in respect of sports betting would develop if it was practised in a considerably extended manner, is not predictable at present". Moreover, according to comments of the gambling addiction experts before the Federal Constitutional Court, following clear epidemiological research findings, the problematic gambling behaviour is not influenced by the fact that the games of chance are organised publicly or commercially.

40. Moreover, the hotline offered by Lotto Nordrhein-Westfalen giving information on gambling addiction costs 4.6 cents per minute, while the order to gamble costs only 6 cents for each call<sup>62</sup>. This shows clearly a policy favouring orders and penalising the

---

<sup>60</sup> See footnote 28, page 30.

<sup>61</sup> See Bundeskartellamt, op.cit., paragraph 634, page 169.

<sup>62</sup> See Bundeskartellamt, op. cit., paragraph 335, page 94.

combat against gambling addiction.

In a report dated of 13 October 2006 to the Parliament of Hessen, the ministry of interior and sports declared that "Based on the findings of addiction groups and researchers we are aware of, the main correlation is between a game's addiction potential and the frequency of game repetition. If this is true, then the addiction potential of Internet gambling would not appear to be any greater than that of classic gambling and less than that of gambling machine"<sup>63</sup>. Although frequency of drawings is very important for gambling addiction German State monopolies introduced the game "Quicky" which is advertised with the following slogan: "Win Fast! Every three minutes new winning numbers are drawn at Quicky and displayed live at the monitor. With just 1 EUR you can participate and with just a little luck you can win ten thousand times your stakes (5 EUR could turn into 50 000 EUR). Put in stakes and make fast money!"<sup>64</sup>. The limit for weekly stakes is set at 500 EUR for the internet version of "Quicky", so the monthly limit exceeds the average net income of a German household which in 2005 amounted to 1.416 EUR per month.

41. It was clear from the beginning that the introduction of sports betting opportunities in Germany aimed at keeping the revenues in Germany and avoiding the risk that these revenues go to competitors abroad. This is clearly expressed by Mr Starzacher, Finance Minister of Hessen, in one of his speeches before the Parliament of Hessen, where he confirms that revenues up to 1 billion DM which then went abroad could remain in the Land of Hessen<sup>65</sup>. It is also clearly expressed before the Parliament of Bavaria by Staatsminister Falthäuser who says that it is better that the money goes to the Bavarian public purse than beyond the borders to Austria<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Case no. II 3-21 w 08.05-01-06/005, p. 5. In German: "Nach den bisher hier bekannten Erkenntnissen von Suchtverbänden und -forschern korreliert das Suchtpotential eines Spiels vor allem mit der Taktfrequenz der Spielabfolge. Wenn dies zutrifft, dürfte des Suchtpotential des Internet-Spielangebots nicht höher sein als das des klassischen Spiels und geringer sein als das des Automatenspiels".

<sup>64</sup> "Schnell gewinnen! Alle 3 Minuten werden bei Quicky neue Gewinnzahlen gezogen und live auf den Monitoren/Bildschirmen angezeigt. Ab gerade mal 1 EUR pro Ziehung sind Sie dabei – und hohem mit ein bisschen Glück das Zehntausendfache heraus. Bei 5 EUR Einsatz also 50.000 EUR. Zeigen Sie Einsatz, sichern Sie sich das schnelle Geld!".

<sup>65</sup> "Diese Wetten erweisen sich in Skandinavien als sehr attraktiv. Auch die 16 Unternehmen im Deutschen Lotto-Toto-block beabsichtigen nun, diese Wettart ebenfalls anzubieten. Mit diesem neuen Spielangebot soll zudem Spielkapital in beträchtiger Höhe – die Fachleute gehen davon aus, dass es sich um 500 Millionen DM bis zu 1 Milliarde DM handeln könne-, das heute schon zu entsprechenden Konkurrenzangeboten ins Ausland rollt, im Lande gehalten werden", Hessischer Landtag – 14. Wahlperiode – 103. Sitzung – 30. Juni 1998, S. 6156.

<sup>66</sup> "Im übrigens weise ich darauf hin, dass wir durch die Oddset-Wetten, die es noch nicht lange gibt, mittlerweile Umsätze von 4 Millionen DG pro Woche haben. (...) Es ist besser, das Geld geht in die Bayerischen Staatskassen, als dass es über die Grenzen nach Österreich geht. Das war nämlich üblich. Es gab einen sehr starken Grenzverkehr zum Zweck des Wettens. Das Geld holen wir jetzt selbst herein. Ich glaube, das ist vernünftig". Bayerischer Landtag – 14. Wahlperiode, Plenarprotokoll 14/15 v.20.04.99, S. 858.

42. Furthermore, the Judgment of the Federal Constitutional Court of 28 March 2006 constitutes a strong indication that the existing German legislation is not compatible with the requirements of Community law, which, as the Federal Constitutional Court itself recognises, correspond to those of German Constitutional law. The Federal Constitutional Court in the paragraph 119 upheld that "The governmental betting monopoly set up in Bavaria represents, however, in its present legal and actual form a disproportional intervention into the freedom to carry out an occupation. The punishable exclusion of commercial betting offers by private betting enterprises is only reasonable for the citizens, if the existing betting monopoly in its concrete form contributes as well to avoiding and defending against compulsive gambling and problematic gambling behaviour". In paragraph 120 of the Judgment it is stated that "The ODDSET sports betting offer which is established within the scope of the betting monopoly is, however, not consistently directed toward the objective of restricting the passion for gambling and controlling compulsive gambling. The State Lottery Act does not contain any appropriate regulations and structural securities in terms of material law, which would sufficiently ensure this (...)". In paragraph 148 of its Judgment the Federal Constitutional Court concludes that "(...) the existing betting monopoly is formed in a way and manner which cannot ensure such an effective control of addiction which could justify the exclusion of private organizers (...)". Moreover, the fact that the Federal Constitutional Court required a revision of the existing legislation confirms its incompatibility with EC law.

43. Furthermore, it should be observed that German legislation does not prohibit the introduction of new games. This practically means that new games could be offered by the State monopolies. In their reply to the letter of formal notice, the German authorities have not explicitly ruled out the possibility of new games being offered by the monopolies. This means that there is a serious loophole in the German policy, which will undermine the alleged consistent and systematic fight against gambling addiction.

44. It is also important to bear in mind the manner in which lotteries are operated and the size of the stakes in order to maintain order in society in the meaning of the paragraph 14 of the Judgment of the Court of 21 September 1999 in Case C-124/97, *Läärä* [1999] ECR I-06067. Limiting the size of the stakes is by its nature an important means to combat gambling addiction. The size of the stakes in Germany vary from 250 EUR per week for Lotto Nordrhein-Westfalen to 2 300 EUR per week for Lotto Berlin. It should be noted that the limit of 2 300 EUR per week means 9 200 EUR per month, which is excessive compared to the average net monthly salary of 1 416 EUR in Germany in 2005. Moreover, for other organisers, for example Lotto Hessen, no limits exist. As the Bundeskartellamt certifies<sup>67</sup>, this measure does not constitute an effective limitation and the gambling opportunities remain omnipresent against the ruling of the German Constitutional Court.

---

<sup>67</sup> Op.cit., paragraphs 330 -333, pages 92 and 93, and paragraph 648, page 173 ("Die von einigen Lottogesellschaften eingeführten Höchsteinsätze für Lotterien und Sportwetten stellen insoweit keine wirksame Begrenzung dar").

45. In conclusion, the Commission of the European Communities takes the view that § 284 StGB read in conjunction with 1) § 5(2) of the Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV) 2) §§ 1 and 2 (1) of Gesetz Nr. 249 über die Veranstaltung von Sportwetten im Saarland vom 8. Juni 1951, 3) § 3 (2) of Glückspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt of 22.12.2004, 4) § 1 of Thüringer Staatslotterie- und Sportwettengesetz of 3 February 2000, 5) § 1 of Gesetz über die Deutsche Klassenlotterie Berlin und die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Gesetz) of 7 June 1974, 6) § 2 (4) of Gesetz über Staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen of 14.12.2004 in Baden-Württemberg, 7) § 2 (4) and (5) of the State Lottery and Betting Act of Bavaria (BayStaatslotteriegesezt) of 29 April 1999, 8) § 3 (1) and (2) of Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen vom 21. Juni 1997, 9) § 1(1) of Gesetz über die Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Ausspielungen durch das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2005 and § 1 (1) of Sportwettengesetz vom 3. Mai 1955, 10) § 4 (1) 1. b) and (3) of Gesetz über öffentliche Lotterien, Ausspielungen und Sportwetten im Land Brandenburg of 13 July 1994, 11) § 1 (1) of law on bets and lotteries of Bremen, 12) § 1(1) and (4) of Gesetz über Staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen vom 3. November 1998, 13) §§ 3 and 4 (2) b) of Gesetz über Lotterien und Tombolen in Mecklenburg-Vorpommern vom 24. Oktober 2001, 14) § 1 of Gesetz über die staatlichen Lotterien und Wetten (Staatslotteriegesezt) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1998 in Sachsen, and 15) § 2 of Landesgesetz zu dem Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland und zu dem Staatsvertrag über die Regionalisierung von Teilen der von den Unternehmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks erzielten Einnahmen (Landesgesetz über des öffentliche Glücksspiel – Rheinland-Pfalz) vom 14. Juni 2004, relating to the granting of authorisations for sports betting, constitute a restriction on the freedom to provide services of operators legally established and licensed in other Member States which is not justified by imperative requirements relating to the public interest and therefore incompatible with Article 49 of the EC Treaty.

The Commission of the European Communities consequently takes the view, further to its letter of formal notice of 10 April 2006 (ref. SG(2006)D/201648), that the Federal Republic of Germany has failed to fulfil its obligations under Article 49 of the EC Treaty.

The Commission invites your Government, in accordance with Article 226 of the Treaty establishing the European Community, to submit its observations on the foregoing within two months of receipt of this additional letter of formal notice.

After examining these observations, or if no observations have been submitted within the prescribed time-limit, the Commission may, if appropriate, issue a Reasoned Opinion as provided for in the same Article.

Yours faithfully,

**Für die Kommission**  
**Charlie McCreevy**  
**Mitglied der Kommission**

**Mitteilung**  
**der Regierung der Bundesrepublik Deutschland**  
**an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften**  
**vom 22. Mai 2007**

**Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß  
Artikel 226 EG-Vertrag  
hier: Sportwetten**

**- Verfahren Nr. 2003/ 4350 -**

Bezug: - Aufforderungsschreiben vom 10. April 2006 (SG-Greffe(2006)D/201648)  
- Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Juni 2006  
- Ergänzendes Aufforderungsschreiben vom 23. März 2007 (SG-Greffe(2007)D/201377)

Anlagen: - 2 -

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mitzuteilen:

1. In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 räumt die Kommission ein, dass sie sich in ihrer ersten Aufforderung vom 10. April 2006 weder auf die landesgesetzlichen Regelungen für die Erteilung der Erlaubnisse für Sportwetten noch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 – Az.: 1 BvR 1054/01 – und andere relevante Fragen bezogen habe (Rn. 6). Die jetzt vorliegende ergänzende Aufforderung berücksichtigt neben der Bestimmung des § 284 Strafgesetzbuch (StGB) zwar auch den Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (LottStV) und die Vorschriften für Lotterien und Sportwetten der (Bundes-) Länder. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts findet jedoch nur am Rande Erwähnung, deren Umsetzung durch die staatlichen Veranstalter bewertet die Kommission nicht. Dies verwundert umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht in mehreren Beschlüssen (1 BvR 138/05 vom 04.07.2006, 1 BvR 2399/06 vom 21.09.2006, 2 BvR 2039/06 vom 19.10.2006, 2 BvR 2023/06 vom 19.10.2006 und 2 BvR 2428/06 vom 07.12.2006) festgestellt hat, dass die Länder die in Abs. 149 ff. des Urteils vom 28. März 2006 festgesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Übergangszeit erfüllen.
2. Für den weiteren Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens ist es von entscheidender Bedeutung, dass die von der Kommission beurteilte Rechtslage bereits durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 eine an den dortigen Maßgaben orientierte inhaltliche Änderung erfahren hat. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts modifiziert die von der Kommission betrachtete Rechtslage mit Gesetzeskraft. Die Regelungen über das deutsche Glücksspielrecht sind daher im Lichte der Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zu beurteilen. Mit der bereits erfolgten Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht



verfügten Sofortmaßnahmen steht das staatliche oder staatlich getragene Sportwettenangebot in Deutschland schon vor Inkrafttreten der in dem Entwurf des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland manifestierten Neuregelung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der ein staatliches Wettmonopol durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt ist.

3. Die Kommission stützt sich zudem in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben ausschließlich auf Sachverhalte, die sich in den Jahren 2003 – 2005, mithin vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006, zugetragen haben. Sie befasst sich dagegen nicht mit der aktuellen, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen Sach- und Rechtslage, die für die Frage allein maßgeblich ist, ob gegenwärtig noch eine Vertragsverletzung vorliegen kann. Diese Frage ist, wie schon in der ersten Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. Juni 2006 unter den Nrn. 2 bis 4 mit ausführlicher Begründung dargelegt wurde, zu verneinen. Mit dieser Begründung hat sich die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben nicht auseinandergesetzt.
4. Die daraus resultierende Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass zeitgleich zum einen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage einer längst überholten Rechts- und Sachlage betrieben wird, zum anderen ein Notifizierungsverfahren, in dem die Inhalte des (künftigen) Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland überprüft wurden.
5. In dem Notifizierungsverfahren 2006/658/D stellt die Kommission nach Prüfung des Entwurfs des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen nicht das Recht Deutschlands in Frage, Glücksspielaktivitäten aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses, wie des Verbraucherschutzes, der Betrugsvermeidung, des Jugendschutzes und der Bekämpfung von Spielsucht, zu beschränken. Diese grundsätzliche Beurteilung entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der jüngst im Urteil vom 6. März 2007, Rs. C-338/04 u.a., in Sachen Placanica bestätigt hat, dass die schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft die mit Glücksspielen und Wetten einhergehen, Beschränkungen der Grundfreiheiten des EG-Vertrages rechtfertigen (a.a.O., Rn. 47). Die Mitgliedstaaten sind frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen (a.a.O., Rn. 48). Die Beschränkungen müssen verhältnismäßig sein und dem Anliegen gerecht werden, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich zu vermindern und die Tätigkeiten in diesem Bereich kohärent und systematisch zu begrenzen (a.a.O., Rn. 49 und 53). Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags; insbesondere werden durch das Verbot, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, die Gelegenheiten zum Spiel wirklich vermindert und die Tätigkeiten aller Anbieter in diesem Bereich kohärent und systematisch begrenzt. Die Bundesregierung nimmt insoweit ausdrücklich Bezug auf ihre Antwort vom 24. April 2007 zu der ausführlichen Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007 in dem Verfahren Not. Nr. 2006/658/D - Staatsvertrag zum Glücksspielwesen - auf der Grundlage der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), geändert

durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. EG Nr. L 217 S. 18).

6. Dies vorausgeschickt, geht die Bundesregierung davon aus, dass Gegenstand des ergänzenden Aufforderungsschreibens der Kommission vom 21. März 2007 nach dem Inhalt des Einleitungssatzes ausschließlich Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der Sportwetten mit festen Gewinnquoten sind, die in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Jahr 1999, in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland erstmals im Jahr 2000 erlaubt wurden. Daneben besteht die Sportwette „TOTO“, die bereits seit 1949 angeboten wird. Auf diese erstreckt sich das Schreiben der Kommission ersichtlich nicht.
7. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich deshalb darauf, die Sach- und Rechtslage in Bezug auf Sportwetten mit festen Gewinnquoten (sog. Oddset-Wetten) darzustellen und erwähnt andere Sektoren des Glücksspielbereichs nur am Rande, soweit dies für das Verständnis der Entwicklung auf diesem Sektor von Belang erscheint.
8. Die Sachlage bei den Sportwetten ist in der Bundesrepublik Deutschland dadurch maßgeblich gekennzeichnet, dass sich hier einige private Anbieter mit Erlaubnissen aus Gibraltar und Malta massiv als Sportwettanbieter betätigt haben, ohne die dafür nach § 284 StGB erforderliche behördliche Erlaubnis zu beantragen.
9. Wie von der Bundesregierung schon in ihrer ersten Stellungnahme vorgetragen wurde, hat der Bundesgesetzgeber mit § 284 StGB und dem darin enthaltenen grundsätzlichen Verbot der Betätigung ohne eine behördliche Erlaubnis lediglich einen Rahmen vorgegeben, welcher durch Ländergesetze ausgefüllt wird. Das grundsätzliche Verbot des § 284 StGB greift dann nicht ein, wenn für die Veranstaltung eine behördliche Erlaubnis erteilt worden ist. Die Erlaubniserteilung als solche bestimmt sich nach den einschlägigen Gesetzen der Länder und des Bundes. Weder § 284 Absatz 1 noch Absatz 4 StGB enthalten selbst inhaltliche Vorgaben für die Ausgestaltung des Wettangebotes. Sie betreffen darüber hinaus das Glücksspiel generell und sind nicht auf den Bereich der Sportwetten beschränkt. Generell ist ein strafbewehrtes Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wie § 284 StGB geeignet, insbesondere eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen und die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft zu verhindern. Indem § 284 StGB die Veranstaltung von Glücksspielen ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde verbietet, erschwert er es dem Spieler, von diesen Angeboten Gebrauch zu machen.
10. Was den Grundsatz angeht, dass eine geforderte weitere nationale Genehmigung nicht dazu führen soll, dass im Wesentlichen gleiche Anforderungen ein zweites Mal geprüft werden (Rn. 18 des Schreibens der Kommission), ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesregierung bisher verlässliche Informationen über den Inhalt und Umfang der Prüfung anderer nationaler Behörden im Bereich des Glücksspiels nicht vorliegen. Auch die Voraussetzungen für die Erteilung entsprechender Erlaubnisse und die damit verbundenen Beschränkungen sind hier nicht bekannt. Es gibt auch noch keine europarechtliche Regelung, nach der diese Behörden verpflichtet wären, den nationalen deutschen Behörden Auskünfte hierzu zu erteilen.

11. Nach ihrem gegenwärtigen Kenntnisstand geht die Bundesregierung davon aus, dass die Regierungen von Gibraltar und Malta Sportwettanbietern Lizenzen erteilen, die diese nicht dazu berechtigen, Sportwetten den Bürgern von Gibraltar und Malta anzubieten. D.h., diese Regierungen schützen ihre eigenen Bürger vor den Gefahren dieser Glücksspiele und erteilen Erlaubnisse, denen ausschließlich im Ausland Wirkung zukommen soll.
12. Die Bundesregierung geht davon aus, dass kein Mitgliedstaat der EU berechtigt ist, Erlaubnisse nur mit Wirkung für andere Mitgliedstaaten der EU zu erteilen, die im eigenen Land keine Wirkung haben sollen.
13. Die Kommission hat sich bisher nicht ausdrücklich mit der Frage befasst, wie weit es im Glücksspielbereich erforderlich ist oder sein kann, Genehmigungen nur für eine bestimmte Betriebsstätte oder einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets des Staates zu erteilen.
14. Die Bundesregierung geht davon aus, dass zwischen ihr und der Kommission Einvernehmen darüber bestehen dürfte, dass z.B. eine Erlaubnis zum Betrieb einer Spielbank naturgemäß auf eine bestimmte Betriebsstätte beschränkt ist. Das allgemeine Verbot, öffentlich Glücksspiele anzubieten, soll jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nur in Spielbanken aufgehoben werden können. Dem steht eine Sichtweise entgegen, die davon ausgeht, dass eine einmal erteilte Erlaubnis, Glücksspiele anzubieten, europaweit gilt. Diese wohl von der Kommission jedenfalls in Bezug auf Sportwetten vertretene Sichtweise verkennt die besondere Natur der „Dienstleistung Glücksspiel“ und die mit ihr verbundenen Gefährdungen.
15. Erlaubnisse im Bereich des Glücksspielwesens sind – soweit es der Bundesregierung bekannt ist – bisher in allen Staaten der EU entweder auf bestimmte Betriebsstätten oder jedenfalls auf ein bestimmtes Vertriebsgebiet, höchstens auf das gesamte jeweilige Staatsgebiet, begrenzt. Diese Begrenzung ist auch sachgerecht, denn sie erlaubt es dem betreffenden Staat, den Umfang der Gefährdungen, die den Bürgern des Staates durch das Angebot öffentlicher Glücksspiele ausgesetzt sind, selbst zu bestimmen, zu beobachten und ggf. regulierend einzugreifen.
16. Die bei der Kommission vorstellig gewordenen Beschwerdeführer wollen in Europa einen freien Glücksspielmarkt erreichen. Mit einer Erlaubnis aus Gibraltar oder Malta wollen sie europaweit Glücksspiele jeder Art (nicht nur Sportwetten) anbieten. Wäre dies europarechtlich gerechtfertigt, könnten künftig alle Glücksspielanbieter in ganz Europa im freien Wettbewerb gegeneinander antreten. Wer irgendwo in Europa eine Glücksspiellizenz gleich welcher Art besitzt, könnte damit europaweit Filialen eröffnen. Den nationalen Rechtsvorschriften, die die Betätigung im Glücksspielbereich beschränken, wäre damit die Grundlage entzogen.
17. Aus Sicht der Bundesregierung ist es offenkundig, dass das vorstehend geschilderte Szenario mit den Regelungen des EU-Vertrags nicht gewollt war. Dies entspricht auch sowohl den politischen Beschlussfassungen auf EU-Ebene wie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

18. Das Glücksspielrecht wurde auf der Sekundärrechtsebene bisher nicht harmonisiert. In Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt wurde erst kürzlich anerkannt, dass Glücksspiele einschließlich Lotterien und Wetten aufgrund der spezifischen Natur dieser Tätigkeiten, die von Seiten der Mitgliedstaaten Politikansätze zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der Verbraucher bedingen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen sein sollten. Eine auf Gemeinschaftsrecht beruhende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Zulassung von Sportwettenveranstaltern bzw. zur Anerkennung der in anderen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse besteht infolge dessen nicht.
19. Wie die Bundesregierung schon in ihrer ersten Stellungnahme dargelegt hat, entspricht dies dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften vom 12.12.1992 auf dem Gipfel in Edinburgh (vgl. auch die Antwort des Rates auf eine parlamentarische Anfrage Nr. E-3068/98, ABl. EG Nr. C 142 v. 21.05.1999, 80).
20. Auf der Primärrechtsebene steht dem einzelnen Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ein Ermessensspielraum zur Gestaltung des Glücksspielwesens zu. Wiederholt hat der Europäische Gerichtshof betont, dass die einzelnen Mitgliedstaaten auf ihrem Gebiet im Bereich von Lotterien und anderen Glücksspielen unterschiedliche Schutzregelungen treffen dürfen. Für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen ist es ohne Belang, dass ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat erlassen hat. Diese Regelungen sind allein im Hinblick auf die von den nationalen Stellen des betroffenen Mitgliedstaates verfolgten Ziele und auf das Schutzniveau zu beurteilen, das sie gewährleisten sollen (EuGH Urteil v. 6. November 2003, C 243/01 – Gambelli mwN.; EuGH Urteil v. 6. März 2007, C 338/04 - Placanica mwN.). Daraus folgt zwingend der Ausschluss der unmittelbaren Geltung von Erlaubnissen eines Mitgliedstaates in anderen Mitgliedstaaten.
21. Die Kommission beschreibt in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Ziele der deutschen Glücksspielpolitik verkürzt, indem sie vorträgt, die deutschen Behörden würden als ausschließliche Rechtfertigung für die Beschränkungen des Art 49 EG-Vertrag das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Spielsucht anführen (Rn. 33 des Schreibens der Kommission). Diese Aussage wird unter den Rn. 26 und 27 bereits relativiert, wo die in Deutschland verfolgten Ziele umfassender – wenn auch noch nicht vollständig und insgesamt zutreffend dargelegt werden.
22. Insbesondere wird in Nr. 26 des Schreibens die Begründung für eine Gesetzesänderung des § 284 StGB inhaltlich verfälschend wiedergegeben:

Tatsächlich lautet diese Begründung wie folgt:

Der Zweck der Regelungen besteht darin

- eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern,
- durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten,
- die Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder zu gewerblichen Gewinnzwecken zu verhindern und
- einen nicht unerheblichen Teil der Einnahmen aus Glücksspielen (mindestens 25 %) zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranzuziehen.

23. Indem die Kommission das letzte (Neben-) Ziel dieser Begründung in Nr. 26 ihres Schreibens zum Hauptziel erhebt und die beiden unterschiedlichen Zielsetzungen der Nrn. 1 und 3 in einer Zielsetzung zusammenfasst, verfälscht sie den tatsächlichen Inhalt dieser Begründung.
24. Im Übrigen ignoriert die Kommission dabei die Stellungnahme der Bundesregierung vom 12. Juni 2006, in der bereits dargelegt wurde, dass das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht zwar das gegenwärtige Hauptziel, nicht aber das alleinige Ziel sei, das als überwiegender Gesichtspunkt des Allgemeinwohls Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit bis hin zum vollständigen Verbot von Glücksspielen rechtfertigen kann.
25. Um es noch einmal ganz deutlich zu machen, seien hier alle gegenwärtig in Deutschland verfolgten Ziele aufgelistet, die nach Ansicht der Bundesregierung wahrscheinlich bereits jedes für sich, jedenfalls aber in ihrer Gesamtheit als Gründe des Allgemeinwohls anzusehen sind, die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen:
26. Hauptziel der Länder ist es, das Entstehen von Spiel- und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Dieses Ziel ist jedoch – anders als es die Kommission unterstellt – nicht das einzige Ziel der Glücksspielpolitik der deutschen Länder. Weitere Ziele sind
  - nur ein begrenztes Glücksspielangebot zur Verfügung zu stellen,
  - den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken,
  - insbesondere ein Ausweichen auf illegale Glücksspiele zu verhindern,
  - den Jugend und Spielerschutz zu gewährleisten,
  - sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt werden,
  - die Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen,
  - die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abzuwehren.

27. Dass die Länder diese Ziele, die auch in dem der Kommission vorliegenden Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland gesetzlich verankert werden, bereits jetzt tatsächlich verfolgen, ergibt sich im Detail aus der aktuellen Rechtsprechung der nationalen Gerichte. ( s. u. Nr. 57)
28. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Spielbankenmonopols in Bayern dessen Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit festgestellt hat (Beschluss vom 26. März 2007, 1 BvR 2228/02).
29. Die Gliederung des Bundes in Länder, die im Bereich des Glücksspielwesens selbstständig berechtigt sind, diesen Bereich rechtlich zu regeln (Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes), bedeutet zugleich, dass es in Deutschland nicht ein bundesweites Sportwettenmonopol der deutschen Länder, sondern 16 Sportwettenmonopole der einzelnen Länder jeweils begrenzt auf das entsprechende Land gibt.
30. Dies verbietet eine pauschale Betrachtung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und macht es im Grundsatz erforderlich, jeweils die Situation für jedes Bundesland gesondert zu prüfen, um festzustellen, ob die dortige Glücksspielpolitik mit den selbstverständlich auch für die Länder verbindlichen Vorgaben des Rechts der EU in Übereinstimmung steht.
31. Punktuelle Feststellungen, die sich nur auf ein (Bundes-) Land beziehen, sind deshalb grundsätzlich nicht geeignet, die Berechtigung der Monopole in den anderen Ländern in Zweifel zu ziehen.
32. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Glücksspielrecht bestehen nach Ansicht der Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine begründeten Zweifel an der europarechtlichen Zulässigkeit der oben (Nr. 26) genannten Ziele.
33. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner ersten zum Glücksspielwesen ergangenen Entscheidung (Urteil vom 24. März 1994, C-275/92, - Schindler – Rn. 62) Folgendes entschieden:

„Wenn ein Mitgliedstaat die Veranstaltung großer Lotterien, insbesondere die Werbung für Lose solcher Lotterien und deren Verteilung in seinem Gebiet verbietet, kann das Verbot, Werbematerial einzuführen, um die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats an solchen in einem anderen Mitgliedstaat veranstalteten Lotterien teilnehmen zu lassen, nicht als eine Maßnahme angesehen werden, die den freien Dienstleistungsverkehr in nicht gerechtfertigter Weise beschränkt. Ein solches Einfuhrverbot ist nämlich für den Schutz, den dieser Mitgliedstaat in seinem Gebiet im Lotteriewesen sicherstellen will, erforderlich.“

34. In dieser Entscheidung hat der Europäische Gerichtshof betont, dass die sittlichen, religiösen und kulturellen Erwägungen, die in allen Mitgliedstaaten zu Lotterien ebenso wie zu anderen Glücksspielen angestellt werden, darauf gerichtet sind
- die Ausübung von Glücksspielen zu begrenzen oder sogar zu verbieten und
  - zu verhindern, dass sie zu einer Quelle persönlichen Gewinns werden
- (aaO. Rn. 60).
35. Zugleich hat er festgestellt, dass die Lotterien angesichts der Höhe der Beträge, die durch sie eingenommen werden können, und der Höhe der Gewinne, die sie den Spielern bieten können, vor allem wenn sie in größerem Rahmen veranstaltet werden, die Gefahr von Betrug und anderen Straftaten erhöhen. Außerdem verleiten sie zu Ausgaben, die schädliche persönliche und soziale Folgen haben können (aaO. Rn. 60).
36. Schließlich hat er festgestellt, ohne dass dies allein als sachliche Rechtfertigung (für die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit) angesehen werden könnte, dass es nicht ohne Bedeutung sei, dass Lotterien in erheblichem Maße zur Finanzierung uneigennütziger oder im Allgemeininteresse liegender Tätigkeiten wie sozialer oder karitativer Werke, des Sports oder der Kultur beitragen können (aaO Rn. 60).
37. Anders als im Vereinigten Königreich waren in der Bundesrepublik Deutschland zum damaligen Zeitpunkt große Lotterien nicht verboten. Jedoch bestand und besteht in Deutschland nur ein begrenztes Angebot von Lotterien. Diese, zum Schutz der Spieler und Verbraucher nach hiesiger Ansicht erforderliche Begrenzung des Angebots (vgl. dazu die hiesigen Ausführungen in der Stellungnahme vom 12. Juni 2006 unter Nr. 5), hat auch dazu geführt, mit der von der Kommission erwähnten Änderung des Strafrechts ein ausdrückliches Werbeverbot für ausländische Glücksspielangebote einzuführen. In der Sache hat dieses Verbot in Deutschland auch schon vor dieser Gesetzesänderung bestanden, denn in aller Regel ist die Werbung für ein Glücksspiel auch als Beihilfe zum Veranstalten des Glücksspiels einzustufen (vgl. dazu schon Urteil des Reichsgerichts vom 19. November 1907, II 612/07, RGSt 40, 390, T-Postkarten aus London).
38. Mit der genannten Gesetzesänderung hat sich die Bundesrepublik Deutschland damit in voller Übereinstimmung mit der vorgenannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs gesehen, der das Verbot der Werbung im Vereinigten Königreich für ausländische Lotterien als gerechtfertigte Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit angesehen hat. Nichts anderes kann auch für die Bundesrepublik Deutschland gelten.
39. In einer zweiten zum Glücksspielwesen ergangenen Entscheidung (Urteil vom 21. September 1999, C-124/97, Lärää) ging es um einen Fall, in dem die entsprechende Betätigung (Betrieb von Geldspielautomaten) nicht vollständig verboten war, sondern ein Monopol einer bestimmten öffentlich-rechtlichen Vereinigung begründet war (aaO Rn. 34). Diese Entscheidung liegt deshalb näher an der Sach- und Rechtslage in Deutschland.

40. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof erneut betont, dass die Entscheidung, wie weit ein Mitgliedstaat in seinem Gebiet den Schutz bei Lotterien und anderen Glücksspielen ausdehnen will, dem Ermessen der staatlichen Stellen überlassen ist, das der Gerichtshof in Rn. 61 des Urteils Schindler diesen zugebilligt hat. Diesen kommt nämlich die Beurteilung zu, ob es im Rahmen des angestrebten Ziels notwendig ist, derartige Tätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten oder nur einzuschränken und dazu mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (aaO Rn. 35).
41. Ergänzend hat der Europäische Gerichtshof ausgeführt, dass allein der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, keinen Einfluss auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben kann. Diese sind allein im Hinblick auf die von den nationalen Stellen des betreffenden Staates verfolgten Ziele und das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen (aaO. Rn. 36).
42. Diese Rechtsprechung verdeutlicht, dass die europarechtliche Beurteilung eine vollständige Erfassung der in der Bundesrepublik Deutschland von den Ländern verfolgten Ziele voraussetzt, die vorstehend unter Rn. 26 zusammenfassend dargestellt sind. Dann ist an diesen Zielen zu messen, ob die zur Durchsetzung dieser Ziele getroffenen Regelungen geeignet und erforderlich sind.
43. Der Europäische Gerichtshof hat dazu in dem erwähnten Fall Folgendes ausgeführt:
- „Die Tatsache, dass die im vorliegenden Verfahren streitigen Spiele nicht vollständig verboten sind, genügt entgegen der Ansicht der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht, um nachzuweisen, dass die nationale Regelung die am Allgemeininteresse ausgerichteten Ziele, die in ihr aufgeführt werden und die in ihrer Gesamtheit zu würdigen sind, nicht wirklich zu erreichen sucht. Eine begrenzte Erlaubnis dieser Spiele im Rahmen eines Ausschließlichkeitsrechts, die den Vorteil bietet, die Spiellust und den Betrieb der Spiele in kontrollierte Bahnen zu lenken, die Risiken eines solchen Betriebs im Hinblick auf Betrug und andere Straftaten auszuschalten und die sich daraus ergebenden Gewinne zu gemeinnützigen Zwecken zu verwenden, dient auch der Verwirklichung dieser Ziele (aaO. Rn. 37).
44. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die deutschen Behörden keine kohärente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht betreiben. Als Beispiel wird die Tatsache angeführt, dass ausweislich des Geschäftsberichts der Lotto-Toto Sachsen-Anhalt im Jahre 2004 dort „17 neue Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage eröffnet wurden“ (Rn. 35 des ergänzenden Aufforderungsschreibens).
45. Der vollständige, von der Kommission nur auszugsweise zitierte Text dieses Satzes im Geschäftsbericht lautet:
- „Mit 17 Neueröffnungen von Lotto-Verkaufsstellen an Standorten mit hoher Nachfrage und 35 Geschäftsaufgaben haben wir unser flächendeckendes Vertriebsnetz weiter konsolidiert.“

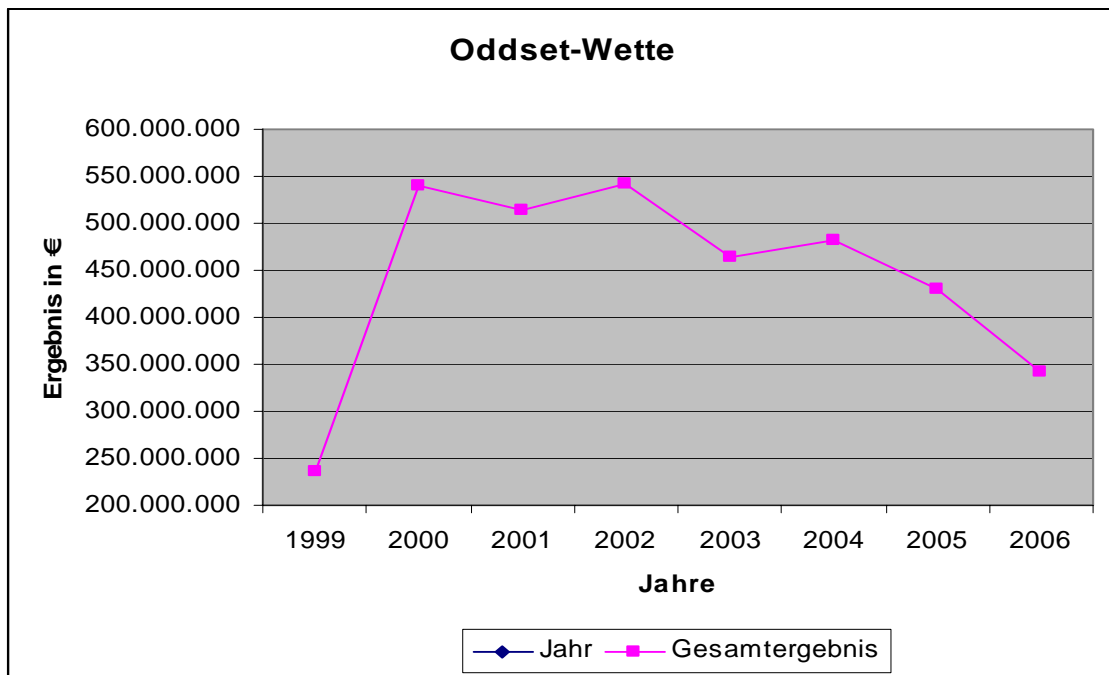


46. Aus Sicht der Bundesregierung spricht dieses vollständige Zitat für sich. Obwohl es auf diese auf das Jahr 2004 zurückführende und deshalb für die gegenwärtige Situation gar nicht maßgebliche Einzelheit im Ergebnis nicht ankommt, zeigt dieses Beispiel doch gut auf, dass unvollständige Zitate zu einem verfälschten Bild der Wirklichkeit führen.
47. Im Übrigen belegen die Zahlen in den Geschäftsberichten der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt der Jahre 1995 bis 2005 einen stetigen Rückgang der Zahl der Annahmestellen von 1.128 im Geschäftsjahr 1995 auf 740 im Geschäftsjahr 2005. Im Entwurf des Geschäftsberichtes 2006 weist die Lotto-Toto Gesellschaft Sachsen-Anhalt 690 Annahmestellen aus.
48. Die Kommission stellt unter Rn. 36 ihrer Stellungnahme Zahlen dar, die einen expansiven Sportwettenmarkt in Deutschland belegen sollen, der von öffentlichen Betreibern und den Behörden unterstützt wird. Nach den Angaben der Kommission stieg der Umsatz der Wettannahmestellen (für Sportwetten) von 200 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 360 Mio. Euro im Jahr 2001 und 575 Mio. Euro im Jahr 2002 sowie 720 Mio. Euro im Jahr 2004 und auf 1.500 Mio. Euro im Jahr 2005. Diese von der Kommission als wesentliches Argument zur Begründung ihrer Einschätzung mitgeteilten Zahlen treffen nicht zu. Sie beruhen auf einem Missverständnis der von der Kommission zitierten Studie.
49. Die tatsächlichen Umsätze der Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks haben sich wie folgt entwickelt:

#### Oddset-Wette

Jahr	Kombi-Wette	TOP-Wette	Gesamtergebnis
1999:	235.274.511 €*		235.274.511 €
2000:	540.388.262 €		540.388.262 €
2001:	513.027.249 €		513.027.249 €
2002:	505.736.041 €	35.448.482 €	541.184.523 €
2003:	432.084.110 €	31.381.232 €	463.465.342 €
2004:	446.994.486 €	34.490.502 €	481.484.988 €
2005:	397.353.257 €	32.221.082 €	429.574.339 €
2006:	310.955.343 €	31.323.587 €	342.278.930 €

Die rückläufigen Umsätze veranschaulicht die nachstehende Grafik:



\* Die niedrigen Umsätze des Jahres 1999 ergeben sich dadurch, dass die Oddset-Kombi-Wette erst im Verlauf des Jahres 1999 und zunächst auch lediglich in einigen Bundesländern eingeführt wurde. Erst zu Beginn des Jahres 2000 wurde die Oddset-Kombi-Wette in allen Bundesländern eingeführt.

50. Diese Geschäftsentwicklung bei den Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks insgesamt zeigt, dass die staatlichen Monopole in der Bundesrepublik Deutschland im Sportwettensektor ihr Ziel, den Bürgern eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitzustellen (vgl. dazu EuGH, verbundene Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Placania u.a., Urteil vom 6. März 2007, Rn. 55), wegen des Umfangs illegaler Betätigung privater Wettanbieter nicht erreichen konnten. Die von der Kommission genannten Zahlen beziehen die wahrscheinlichen Umsätze der sich in Deutschland damals illegal betätigenden Sportwettanbieter ein. Die Umsätze, die von deutschen Bürgern in Deutschland weiterhin unmittelbar im Ausland abgewickelt werden, dürften darin noch nicht einmal enthalten sein.
51. Nach einer hier vorliegenden Marktstudie, die über das Internet verfügbar ist, werden in Deutschland durchschnittlich €44 pro Kopf und Jahr für Sportwetten ausgegeben, in Italien etwa das Doppelte, in Österreich und Frankreich etwa das Dreifache und in Großbritannien etwa das Felfache (Quelle: Deloitte Studie zu ausgewählten Aspekten des deutschen Sportwettenmarkts, Düsseldorf, 11. Oktober 2006, unter 3.4 (S. 30)).

52. Diese Zahlen belegen, dass die öffentlichen Betreiber und die öffentlichen Behörden in Deutschland immer nur ein maßvolles Sportwettenangebot unterstützt haben und gerade aus diesem Grund ausländische Anbieter vor allem aus Malta und aus Gibraltar in Deutschland eine unausgeschöpfte „Marktlücke“ entdeckt haben, die sie verständlicherweise ausschöpfen wollen. Der illegale „Markt“ in Deutschland hat den legalen „Markt“ um das Doppelte übertroffen.
53. Ebenso überholt ist die auf den Zahlen aus dem Jahre 2004 basierende Feststellung der Kommission in Rn. 14, die Zahl der Internetspieler habe sich verdoppelt. Das Internet-Spielangebot der staatlichen Anbieter ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ganz überwiegend eingestellt worden.
54. Der auf diesen Feststellungen beruhenden Schlussfolgerung der Kommission, „dass die Behörden in Deutschland keine konsistente und systematische Politik zur Bekämpfung der Spiel- und Wettsucht betreiben“ (Rn. 35 des Schreibens) ist somit durch die Entwicklung nach dem o.g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Boden entzogen.
55. Maßnahmen gegen ausländische Anbieter, die sich in Deutschland mit der Eröffnung von Sportwettbüros betätigt haben, wurden nur ergriffen, wenn sie ihre Tätigkeit „ohne behördliche Erlaubnis“ und damit illegal aufgenommen haben.
56. In der Bundesrepublik Deutschland steht jedem Dienstleistungserbringer das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz zur Seite (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes), der auch in Bezug auf das Recht der EU gilt. Jedermann hat damit die Möglichkeit, die benötigte „behördliche Erlaubnis“, wenn sie ihm von der Verwaltung rechtswidrig nicht erteilt wird, ggf. auch im Wege des Eilrechtsschutzes (§ 123 der Verwaltungsgerichtsordnung) vor den nationalen Gerichten zu erstreiten, wenn sie ihm nach europäischem Recht zusteht.
57. Inzwischen bejahen fast alle Oberverwaltungsgerichte in Deutschland, dass nach der Sach- und Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland - jedenfalls seit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sportwetten - zwingende Gründe des Allgemeinwohls es rechtfertigen, ausländischen Glücksspielerlaubnissen in Deutschland die Anerkennung zu versagen. Auf die als Anlage beigefügte Auflistung von Entscheidungen deutscher Oberverwaltungsgerichte wird insoweit Bezug genommen. In diesen Entscheidungen wird auch die gegenwärtig bestehende Sachlage – die ganz anders aussieht, als es die Kommission bisher sieht – eingehend beschrieben. Die genannten Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte stehen auch in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die in einer weiteren Anlage ebenfalls auszugsweise mitgeteilt werden.
58. Die Kommission bemängelt in Rn. 43 ihres Schreibens, dass die deutschen Rechtsvorschriften die Einführung neuer Spiele nicht untersagen und die deutschen Behörden in der Stellungnahme vom 12. Juni 2006 nicht ausdrücklich die Möglichkeit der Einführung neuer Spiele durch staatlich zugelassene Veranstalter ausgeschlossen haben. Daraus zieht die Kommission den Schluss, dass die deutsche Politik eine wesentliche Regelungslücke aufweisen könnte, welche die vermeintlich kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht untergraben könnte.

59. Auch mit dieser Frage hat sich der Europäische Gerichtshof auseinandergesetzt. In der Rechtssache Placanica (Rn. 55) erkennt der Gerichtshof an, dass eine Politik der kontrollierten Expansion im Bereich der Glücksspiele ohne weiteres mit dem Ziel in Einklang stehen könne, Spieler, die als solchen verbotenen Tätigkeiten geheimer Spiele oder Wetten nachgehen, dazu zu veranlassen, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen. Zur Erreichung dieses Ziels sei es erforderlich, dass die zugelassenen Betreiber eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zur verbotenen Tätigkeit bereitstellen, was das Angebot einer breiten Palette von Spielen, einen gewissen Werbeumfang und den Einsatz neuer Vertriebsstechniken mit sich bringen kann.
60. Schließlich beanstandet die Kommission anfallende Kosten für die Inanspruchnahme einer Hotline zu Informationen über Spielsucht (Nr. 40) und über unzureichende Spieleinsatzbegrenzungen (Nr. 44). Die Bundesländer werden diesen Monita im Rahmen der Umsetzung der "Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht", die als Anlage gemäß seinem § 6 Bestandteil des Staatsvertrages sind, angemessen Rechnung tragen.
61. Die Bundesregierung bekräftigt ihren Standpunkt, dass sowohl die rechtlichen als auch die tatsächlichen Grundlagen, auf welche die Kommission ihr ergänzendes Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 stützt, in entscheidungsrelevanten Teilen nicht oder nicht mehr den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.
62. Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass die Kommission bei einer an der tatsächlichen Rechts- und Sachlage orientierten Betrachtung der Sportwettensituation in Deutschland einschließlich der zugrunde liegenden Ziele (s.o. Rn. 26), zu dem Ergebnis gelangen wird, dass die zur Durchsetzung dieser Ziele bereits getroffenen und auch der Kommission im vorliegenden Entwurf des Glücksspielstaatsvertrages mitgeteilten beabsichtigten weiteren Regelungen erforderlich und angemessen sind und den Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entsprechen.
63. Die Bundesregierung verbindet diese Stellungnahme daher mit der Hoffnung, dass sie die Kommission in die Lage versetzt, das Vertragsverletzungsverfahren umgehend zu beenden.
64. Sollten trotz dieser Stellungnahme bei der Kommission Fragen bestehen, die aus dortiger Sicht noch näher zu beleuchten wären, sind die für das Glücksspielwesen zuständigen Länder der Bundesrepublik Deutschland gern bereit, diese mit den zuständigen Dienststellen der Kommission unmittelbar zu erörtern.