

## **Vorwort des Vorsitzenden des Beirates und des Kuratoriums**

*Dr. Wolfgang G. Crusen*

Das Symposium Glücksspiel 2007 beschäftigte sich mit den Auswirkungen und der Umsetzung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen nach seinem Entwurf vom 14. Dezember 2006. Der neue Staatsvertrag wurde entsprechend der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes Anfang 2008 wirksam und hat für die nächsten vier Jahre Gültigkeit. Der besondere Schwerpunkt des Symposiums lag dabei auf juristischen Aspekten sowie der ökonomischen Perspektive.

Das Symposium 2008 nahm dieses Thema wieder auf und ergänzte es durch die Sichtweise der von den Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages betroffenen Einrichtungen.

Die Entwicklung des Glücksspielwesens in Deutschland im letzten Jahrzehnt hat deutlich gezeigt, dass der föderative Aufbau unseres Landes in diesem Bereich an seine Grenzen stößt. Gewerbliche Anbieter vertreten vehement ihre Position. Dies liegt auch daran, dass es bisher keine klaren Regelungen in den einzelnen Ländern gab - und nicht zuletzt auch an den länderspezifischen Eigeninteressen.

Hinzu kamen die unterschiedlichen Interessenlagen sowohl innerhalb der staatlichen Glücksspielanbieter als auch der privaten Unternehmen. Dabei hat auch der Wettbewerb der Klassenlotterien zu einer weiteren Destabilisierung des Glücksspielmarktes beigetragen.

Versucht man die diversen Signale aus den verschiedenen Bundesländern und des Bundes richtig zu interpretieren, so herrscht derzeit noch ein Dilemma zwischen EU-Recht, föderativen Einzelinteressen der Länder und einer Einbeziehung des Bundes. Auch ist leider bis heute noch nicht erkennbar, wie von Seiten des Bundes mit dem Thema Spielhallen, die nachweislich ein erhöhtes Suchtgefährdungspotenzial aufweisen, umgegangen werden soll. Die Uhr läuft. Zum Zeitpunkt des Symposiums hatten noch nicht alle Länder den Staatsvertrag ratifiziert oder eine Durchführungsverordnung vorgelegt.

Ich freue mich sehr, dass es uns in beiden Jahren gelungen ist, hochkarätige Experten aus Wissenschaft und Praxis zu gewinnen. Das Symposium deckte thematisch wichtige Sachverhalte über das Europäische Glücksspielrecht, seine

Spielregeln in anderen EU-Ländern sowie die Auswirkungen auf Deutschland, den Versuch alternativer Modellansätze bis hin zum aktuellen Entwurf des Staatsvertrages mit seinen Konsequenzen auf die verschiedenen Interessensgruppen ab.

Im Anschluss an die Vorträge wurden die Auswirkungen und die Umsetzung des neuen Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in einer Podiumsdiskussion von Fachleuten kontrovers diskutiert.

In beiden Jahren haben jeweils weit über 100 Personen den Weg nach Hohenheim gefunden, um an diesen vielschichtigen Veranstaltungen teilzunehmen. Die Forschungsstelle Glücksspiel leistete erneut einen wichtigen Beitrag zur Beobachtung und Analyse des komplexen Glücksspielmarktes.

Besonderer Dank gilt an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Tilman Becker und seinem Team, die das Symposium wieder in bewährter Weise organisiert haben.

Als Vorsitzender des Beirates und des Kuratoriums der Forschungsstelle Glücksspiel freue ich mich sehr, dass es erneut gelungen ist, die Beiträge des Symposiums Glücksspiel durch diesen Tagungsband der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

## **Vorwort des Geschäftsführenden Leiters der Forschungsstelle**

*Prof. Dr. Tilman Becker*

Der vorliegende Band enthält Beiträge der beiden Symposien 2007 und 2008 der Forschungsstelle Glücksspiel. Da die Themen direkt aneinander anschließen – Schwerpunkt des Symposiums 2007 bildeten die Umsetzung und die Auswirkungen des neuen Staatsvertrags, 2008 standen die Konsequenzen der Ausführungsgesetze aus Sicht der Betroffenen im Mittelpunkt – sind die uns vorliegenden schriftlichen Fassungen der Vorträge aus beiden Jahren in einem Band zusammengefasst.

Seitdem das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe am 28. März 2006 entschieden hat, dass das Monopol des staatlichen Sportwettenanbieters ODDSET in seiner derzeitigen Form verfassungswidrig ist, ist eine lebhafte Debatte darüber entstanden, wie es auf dem Deutschen Glücksspielmarkt weitergehen soll.

Im ersten Beitrag dieses Bandes erläutert Prof. Siegbert Alber die „Grundprinzipien des europäischen Glücksspielrechts“. Prof. Alber war Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof und als solcher an dem Gambelli-Urteil beteiligt. Prof. Alber geht in seinem Beitrag auf die Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeiten des europäischen Binnenmarktes ein und gibt einen Überblick über die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Glücksspielen, beginnend mit dem Urteil Schindler bis zum Urteil Fischer. Neben Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ist eine Einschränkung dieser Grundfreiheiten nur durch „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ zu rechtfertigen. Solche zwingenden Gründe des Allgemeininteresses sind z. B. die Betrugsvermeidung oder auch die Bekämpfung der Spielsucht. Die Erzielung von Staatseinnahmen ist kein solcher zwingender Grund und darf nur eine erfreuliche Nebenfolge, nicht aber der eigentliche Grund der restriktiven Politik sein. Die Festlegung des jeweiligen Schutzniveaus der Bürger vor den Gefahren des Glücksspiels ist allein Sache der Mitgliedstaaten. Doch müssen die einzelstaatlichen Maßnahmen kohärent und systematisch zur Begrenzung des Glücksspiels beitragen, verhältnismäßig sein und zur Zielerreichung geeignet.

Der Beitrag von Prof. Dr. Jörg Ennuschat hat den Titel „Auswirkungen europäischer Rechtssprechung auf das deutsche Glücksspielrecht“. Zunächst wird ein zusammenfassender Überblick über die Rechtssprechung des EuGH ge-

geben. Nach dieser Analyse der Rechtsprechung des EuGH unter Einschluss der Placanica-Entscheidung vom 06.03.2007 werden zwei Entscheidungen des EFTA-Gerichtshofs sowie im Rahmen eines Exkurses verschiedene Stellungnahmen der Kommission aus dem Jahre 2007 beschrieben. Ausführlich wird auf die Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und der deutschen Ober- und Untergerichte eingegangen. Die Diskussion der Rückwirkungen der deutschen Rechtsprechung auf die europäische Rechtsprechung runden den Beitrag ab.

Im dritten Beitrag mit dem Titel „Rechtliche Rahmenbedingungen für ein Lizenzmodell bei Sportwetten“ untersucht Prof. Dr. Armin Dittmann die rechtlichen Anforderungen, die an ein Lizenzmodell für Sportwetten gestellt werden. Die verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen für die Regulierung von Sportwetten gestatten sowohl die Fortschreibung des staatlichen Veranstaltungsmonopols wie die Einführung eines Lizenzmodells für gewerbliche Veranstalter. Die grundrechtliche Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und die europarechtliche Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EGV) ermöglichen – nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs – eine Ausgestaltung des Lizenzmodells, die neben einer kontingentsmäßig beschränkten Eröffnung eines Marktes für Sportwetten auch den ordnungsrechtlichen Zielen einer Bekämpfung der Spiel- und Wetsucht Rechnung trägt. Das deutsche Verwaltungsrecht kennt vielfältige rechtstechnische Möglichkeiten, diese Vorgaben auf administrativer Ebene organisatorisch und prozedural umzusetzen. Schwierigkeiten ergeben sich lediglich aus der europarechtlich begründeten Forderung nach Konsistenz der nationalen Regulierung des Glücksspielwesens, solange neben einem restriktiven Lizenzmodell für Sportwetten das derzeit liberale bundesgesetzliche Regime für besonders suchtgefährdende Automatenspiele beibehalten würde, die Regulierung des Glücksspiels in Deutschland also durch eine Asymmetrie von potenzieller Gefährlichkeit und regulatorischem Eingriff gekennzeichnet wäre.

Im vierten Vortrag „Monopol, Lizenzlösung oder Liberalisierung aus ökonomischer Perspektive“, der von mir gehalten wurde, gebe ich zunächst einen Überblick über den Markt für Glücksspiel. Hierbei gehe ich auf den Glücksspielumsatz in Deutschland, die Anzahl der Spieler und die Ausgaben für Spieleinsätze ein. Des Weiteren beleuchte ich das Problem der Glücksspielsucht und zeige dabei u. a. den Anteil der pathologischen Spieler nach Art des problematischen Glücksspiels und nach Art des dominierenden Glücksspiels auf. Abschließend gehe ich ausführlich auf die Bewertung möglicher Regulierungsoptionen ein. Die hierzu vorliegenden Veröffentlichungen werden referiert.

Die beiden folgenden Symposiumsbeiträge von 2007, „Rechtliche Regelung des Glücksspiels in den EU-Mitgliedsstaaten“ von Josef Skála und „Der Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen“ von Georg Nagel, wurden als Vortragsfolien in diesen Sammelband aufgenommen, da uns leider keine schriftliche Fassung vorliegt.

Dr. Josef Skála berichtet von einer Studie, die die Europäische Kommission beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Auftrag gegeben hat, um die rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte von Glücksspielen darzustellen. Ziel dieser Studie war die Identifizierung und Beschreibung der nationalen Rechtsvorschriften über Glücksspiele in den verschiedenen Sektoren des Glücksspielmarktes, die Beschreibung der Entwicklungserwartungen und der Entwicklungstendenzen auf dem Glücksspielsektor sowie eine Beschreibung von möglichen und realen Beschränkungen im europäischen Raum.

Herr Nagel kann als einer der Väter des Glücksspielstaatsvertrages bezeichnet werden. In seinem Beitrag geht er auf die Eckpunkte für den Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag ein und wie diese umgesetzt wurden. Das Ausführungsgesetz für Nordrhein-Westfalen wird dargestellt.

Im siebten und letzten Beitrag für 2007 geben Dietmar Barth und ich einen Rückblick auf den Glücksspielmarkt in Deutschland im Jahr 2007. Aus deutscher Sicht spielte die Unterzeichnung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen eine bedeutende Rolle. Das Zustandekommen des Vertrages betraf insbesondere auch die Sportwetten. Auf europäischer Ebene wurde das Glücksspielwesen vor allem durch die Urteile des Europäischen bzw. des EFTA-Gerichtshofs beeinflusst.

Aus dem Jahr 2008 schließt sich die Darlegung von Matthias Steegmann zur aktuellen rechtlichen Situation nach der Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages an. Herr Steegmann geht ausführlich auf die Übergangsrechtslage in den Jahren 2006 bis 2008 und die damit verbundenen Probleme ein. Die Probleme bei der Ratifizierung bzw. dem Notifizierungsverfahren des Glücksspielstaatsvertrags durch die Europäische Kommission werden dargelegt. Die damit gegen Deutschland anhängigen Vertragsverletzungsverfahren werden dargestellt. Die Situation der DDR-Lizenzen wird geschildert. Der Beitrag von Matthias Steegmann ergänzt die vorherigen Beiträge in geeigneter Weise.

Im Anschluss bieten Christina Brugger und Dietmar Barth einen Überblick über die Ausführungsgesetze der einzelnen Länder. Dabei thematisiert Frau Brugger

die generelle Erlaubnispflicht, die Situation der gewerblichen Spielvermittler sowie die Unterschiede in den Ordnungswidrigkeits-Katalogen der einzelnen Länder. Im zweiten Teil dieses Beitrags werden von Herrn Barth die Verwendung der Reinerträge und Zweckabgaben sowie die Verbreitungsdichte der Annahmestellen dargestellt.

Prof. Volker Gruhn vom Lehrstuhl für Angewandte Telematik/e-Business der Universität Leipzig referierte 2008 über „Technische Aspekte des Glücksspiels im Internet“; ein Thema, das an Aktualität durch das derzeit diskutierte „Access Blocking“ sicher eher noch zugenommen hat. Die Vortragsfolien zu seinem Beitrag können auf den Internetseiten der Forschungsstelle Glücksspiel (<http://www.gluecksspiel.uni-hohenheim.de>) eingesehen werden.

Über „Die Umsetzung des Staatsvertrags aus Sicht des Deutschen Lotto- und Totoblocks“ sprach Erwin Horak, Präsident der Staatlichen Lotterieverwaltung Bayern. Der Beitrag stellt u. a. die Maßnahmen des Deutschen Lotto- und Totoblocks zum Spielerschutz vor.

Den abschließenden Beitrag des Symposiums 2008 hielten Prof. Reiner Clement von der Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg und Karl-Josef Mittler, Geschäftsbereichleiter Marketing Aktion Mensch. Sie stellten ein Instrument zur Messung und Bewertung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielformen vor. Dieses Messinstrument ermöglicht es, das Suchtgefährdungspotential von Glücksspielen abzuschätzen. Es wurde von dem Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel erarbeitet und wird ausführlich in der Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (Ausgabe 01.08) vorgestellt. Der Beitrag konnte im vorliegenden Sammelband mit freundlicher Genehmigung des Deutschen Sportverlages GmbH abgedruckt werden.

Vier weitere Beiträge aus dem Jahr 2008, für die uns leider keine schriftliche Ausarbeitung vorliegt, sind ebenfalls als Foliensatz auf unserer Internetseite hinterlegt.

Es handelt sich um den Beitrag von Prof. Karl Mann (Zentralinstitut für Seelische Gesundheit und Direktor der Klinik für Abhängiges Verhalten und Suchtmedizin): „Dem Gehirn bei der Arbeit zuschauen: Bildgebende Verfahren bei süchtigem Verhalten“, in dem er mittels Kernspintomografie einen Blick „in das Gehirn“ eines spielsüchtigen Menschen wirft.

Frau Chantal Mörsen aus der Medizinischen Psychologie und Medizinischen Soziologie der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz berichtete in „Glücksspielsucht: Klassifikation, Phänomenologie und klinisches Erscheinungsbild“ über den aktuellen Stand der Forschung.

Prof. Iver Hand, Leiter des Spieler-Projekts am Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, machte deutlich, dass Verhaltensexzesse keine Verhaltenssuchten sind. Seine diesbezügliche Veröffentlichung „Negative und positive Verstärkung bei pathologischem Glücksspielen“ kann auf den Internetseiten der Forschungsstelle nachgelesen werden.

Pieter Remmers von der Assissa Consultancy Europe mit Sitz in den Niederlanden stellte ein neues Therapieangebot vor, die „Internetbasierte Selbsthilfe für pathologische Spieler“. Der Foliensatz findet sich ebenfalls auf der Homepage der Forschungsstelle Glücksspiel.

Allen Referenten sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt, insbesondere denen, die einen schriftlichen Beitrag geleistet haben.

Frau Andrea Wöhr und Frau Heidi-Maria Götz sei für die Zusammenstellung der Beiträge ganz herzlich gedankt. Ohne die Mitarbeiter an der Forschungsstelle und an meinem Lehrstuhl wären die Symposien nicht möglich. Dafür sei allen meinen Mitarbeitern gedankt.

## Grundprinzipien des europäischen Glücksspielrechts

### Freier Dienstleistungsverkehr auch für Glücksspiele? - Zur Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspielbereich -

*Siegbert Alber<sup>1</sup>*

#### 1 Einleitung<sup>2</sup>

Bedingt durch den geplanten Glücksspielstaatsvertrag<sup>3</sup> sowie mit veranlasst durch das „Sportwettenurteil“ des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> und das Placanica-Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften<sup>5</sup> – auf beide Urteile wird unten näher eingegangen – ist eine lebhafte Debatte nicht nur darüber entstanden, ob der Staatsvertrag europarechtskonform sein wird, sondern generell darüber, ob Glücksspiele (nur) in Form staatlicher Monopole betrieben werden sollen, oder ob – und wenn ja, inwieweit und unter welchen Bedingungen – auch private Anbieter bzw. Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten an diesem wachsenden Markt teilnehmen können sollten.

Um das Ergebnis gleich zusammenfassend vorwegzunehmen: Entsprechend dem Placanica-Urteil sind rechtlich mehrere Regelungen möglich. Glücksspiele können ganz verboten oder umgekehrt völlig liberalisiert werden. Denkbar sind auch Mischsysteme zwischen staatlichem Betrieb und/oder einer Konzessionsvergabe

- 
- 1 Prof. Siegbert Alber, Generalanwalt am EuGH a. D. und ehemaliger Abgeordneter und Vizepräsident des Europäischen Parlaments, ist Honorarprofessor für Europarecht am Europa-Institut der Universität Saarbrücken sowie Rechtsanwalt (of Counsel) bei der Ernst & Young AG. Prof. Alber ist Mitglied der wissenschaftlichen Leitung der Forschungsstelle Glücksspiel.
  - 2 Die folgenden Angaben beziehen sich auf den zur Zeit des Vortrages (Juni 2007) aktuellen Stand.
  - 3 Entwurf eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 13.12.2006 (im Folgenden: Glücksspielstaatsvertrag oder GlüStV). Mit diesem neuen Staatsvertrag soll auch der bisherige Staatsvertrag vom 01.07.2004 (GVObI. 2004, S. 169) aufgehoben werden.
  - 4 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 (zum bayrischen Staatslotteriegesetz, das Sportwettmonopol betreffend). S. auch NJW 2006, 1261 und NVwZ 2006, 679.
  - 5 EuGH, Urteil vom 06.03.2007 in den verbundenen Rechtssachen C-338/04 (Placanica), C-359/04 (Palazzese) und C-360/04 (Soricchio, Slg. 2007, I-1891), auch unter <http://curia.europa.eu> abrufbar.

an Private. Möglich sind auch nur staatliche Monopole, wobei diese aber den vorgebrachten Rechtfertigungsgründen entsprechen müssen – vor allem der Bekämpfung der Spielsucht und der Einschränkung der Spielmöglichkeiten – und nicht primär der Erhöhung der Staatseinnahmen dienen dürfen.

Glücksspielveranstaltungen sind i. d. R. Dienstleistungen<sup>6</sup>, was inzwischen wohl auch allgemein anerkannt wird. Dies war nicht immer so, denn noch im Falle Schindler wurde 1992/94 von Mitgliedstaaten vorgebracht, Lotterieveranstaltungen, also Glücksspiele, gehörten nicht zum Wirtschaftsleben. Den Lotterien liege kein wirtschaftliches Leistungsverhältnis zugrunde, da sie auf dem Zufall beruhen. Schließlich seien Lotterien Erholung oder Spiel und keine wirtschaftliche Tätigkeit. Der EuGH folgte diesen Ausführungen jedoch nicht, sondern bewertete in der Randnummer (im Folgenden: Rn bzw. bei Plural Rnn; in Schlussanträgen Nr. bzw. Nrn.), also in der Rn 25 des Urteils Schindler<sup>7</sup> diese Tätigkeiten als Dienstleistungen. Mitunter wurde auch der Glücksspielcharakter in Frage gestellt. So wurde bei Automaten Spielen u. a. vorgebracht, die Gewinnchancen hingen nicht in erster Linie vom Zufall, sondern von der Geschicklichkeit des Spielers<sup>8</sup> bzw. bei Sportwetten vom Wissen des Wettenden ab, doch hat sich der Gerichtshof auf diese Schutzargumentationen nicht weiter eingelassen.

Im Folgenden wird der Schwerpunkt auf die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit des Binnenmarkts gelegt; auf Fragen der Niederlassungsfreiheit sowie auf Wettbewerbs- und Steuerprobleme wird nicht eingegangen.

## **2 Die Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeiten des europäischen Binnenmarktes**

Einer der Grundpfeiler der Europäischen Gemeinschaft ist der Binnenmarkt, der gemäß Art. 14 Abs. 2 EG „einen Raum ohne Binnengrenzen [umfasst], in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen [des EG-]Vertrags gewährleistet ist“.

---

6 In Art. 50 EG werden Dienstleistungen als Leistungen beschrieben, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Weiter heißt es dort, dass als Dienstleistungen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten gelten.

7 EuGH, Urteil vom 24.03.1994 in der Rs C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039), Rn 16.

8 EuGH, Urteil vom 21.09.1999 in der Rs C-124/97 (Läärä, Slg. 1999, I-6067) Rn 8.