

Die Universität Hohenheim erforscht das Glücksspiel

*Die einzige interdisziplinäre
Einrichtung im Glücksspielwesen*



Die Forschungsstelle Glücksspiel informiert...

Das Verwaltungsgericht (VG) Stuttgart hat als drittes deutsches Verwaltungsgericht, nach dem VG Köln und dem VG Gießen (siehe Newsletter 08/2007 <http://www.uni-hohenheim.de/gluecksspiel/newsletter/index.htm>), dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) einen Sportwettenfall zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Wie bereits das VG Köln und das VG Gießen, so fragt auch die 4. Kammer des VG Stuttgart das EuGH (VG Stuttgart Beschluß vom 24.7.2007 4 K 4435/06):

Sind die Art. 43 und 49 EG dahingehend auszulegen, dass sie einem innerstaatlichen Monopol auf bestimmte Glücksspiele, wie z. B. Sportwetten und Lotterien, entgegenstehen, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat insgesamt an einer kohärenten und systematischen Politik zur Beschränkung des Glücksspiels fehlt, weil die innerstaatlich konzessionierten Veranstalter zur Teilnahme an anderen Glücksspielen - wie staatlichen Sportwetten und Lotterien - ermuntern und hierfür werben, und ferner andere Spiele mit gleichem oder sogar höherem Suchtgefährdungspotential - wie Wetten auf bestimmte Sportereignisse (Pferderennen), Automaten Spiele und in Spielbanken - von privaten Dienstleistungsanbietern erbracht werden dürfen?

Auch die zweite Frage ist weitgehend identisch mit einer Frage, die das Verwaltungsgericht Gießen bereits dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

Sind die Artikel 43 und 49 EG dahingehend auszulegen, dass durch dafür zuständige staatliche Stellen der Mitgliedstaaten ausgestellte Genehmigungen der Veranstaltung von Sportwetten, die nicht auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt sind, den Inhaber der Genehmigung wie auch von ihm beauftragte Dritte berechtigen, auch im Bereich der anderen Mitgliedstaaten ohne weitere zusätzliche nationale Genehmigungen die jeweiligen Angebote zum Abschluss von Verträgen anzubieten und durchzuführen?

Wie bereits in dem Newsletter 08/2007 erläutert, ist diese zweite Frage eigentlich bereits beantwortet.

Drei Verwaltungsgerichte stellen mittlerweile die Frage nach dem Verständnis des Europäischen Gerichtshofs von einer kohärenten und systematischen Politik zur Beschränkung des Glücksspiels. Dies ist eine ganz zentrale Frage, der wir uns in diesem Newsletter widmen wollen.

Es ist das vorrangige Ziel des Entwurfs des Staatsvertrages, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen. Hiermit wird die Politik zur Beschränkung des Glücksspiels begründet. Folgerichtig wird in dem Entwurf zum Staatsvertrag zwischen Lotterien mit geringerem und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential unterschieden und in den Erläuterungen wird folgender Vorsatz der Länder formuliert:

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.

Es ist bekannt, dass das Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten ein erheblich höheres Gefährdungspotential hat, als beispielsweise die Lotterie 6 aus 49. Etwa 80% bis 90% aller pathologischen Spieler benennen das Automatenspiel als das Hauptproblem, jedoch nur 5% oder weniger haben Probleme mit Lotterien. Es ist unbestritten, dass Geldspielautomaten ein erheblich höheres Gefährdungspotential haben, als z.B. Lotterien. Geht es da an, dass das Argument des Gefährdungspotentials benutzt wird, um ein staatliches Monopol bei Lotterien zu etablieren, das Angebot bei Geldspielautomaten jedoch dem Markt zu überlassen? Die

Verfasser des Staatsvertrags meinen zu Recht, dies kann nicht sein und fordern daher den Gesetzgeber auf, diesem Rechnung zu tragen.

Auch das Verwaltungsgericht Stuttgart geht, wie fast alle juristischen Experten, davon aus, dass nach der vorliegenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine zulässige Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nur dann bejaht werden kann, wenn die Glücksspiel- und Wetttätigkeit kohärent und systematisch begrenzt wird. Das Verwaltungsgericht Stuttgart weist darauf hin, dass auch die im Kontext des Abschlusses eines neuen Lotteriestaatsvertrags in Angriff genommenen Maßnahmen die privaten Unternehmer offenstehenden Glücksspielsektoren in keiner Weise mit einbeziehen. Es wird weiterhin darauf hingewiesen, dass mit Wirkung vom 01.01.2006 die Änderung der Spielverordnung, die das gewerbliche Glücksspiel reguliert, erfolgt ist und mit dieser Änderung verschiedene suchtrelevante Begrenzungen sogar gelockert wurden.

Das VG Stuttgart ist der Überzeugung, dass nur dann von einer kohärenten und systematischen Begrenzung (die eine zulässige Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Rechtsprechung des EuGH billigen würde) auszugehen ist, „wenn der Gesetzgeber grundsätzlich alle Sparten bzw. Sektoren von Glücksspielen bewertend in den Blick nimmt und sodann nach Maßgabe des jeweils ermittelten Gefährdungs- und Suchtpotentials auch einschreitet.“

Es ist eine politische Frage, wie in einer Gesellschaft mit dem Problem der Spielsucht umgegangen wird. Doch wenn das Gefährdungspotential zum Anlass genommen wird, den Glücksspielmarkt zu regulieren, so verbietet es die Vernunft, dass das Glücksspiel mit dem höchsten Gefährdungspotential nicht reguliert wird, ein vergleichsweise ungefährliches Glücksspiel hingegen hoch reguliert wird. Obwohl der EuGH sich noch nicht explizit hierzu geäußert hat, deshalb auch die Vorabentscheidungsersuchen der Verwaltungsgerichte, so bleibt zu hoffen, dass der EuGH sich mit seiner Rechtsprechung nicht gegen die Vernunft stellen wird.

Allerdings gibt es gerade in letzter Zeit einige Stimmen, die, aus ganz unterschiedlichen Gründen, hier politisch argumentieren.

Insbesondere eine Abtrennung der Sportwetten von den sonstigen Glücksspielen wird von einigen Politikern, aber auch anscheinend, nach einer Mitteilung in der Zeitschrift "Der Spiegel" (Heft 26/2007 S. 18) von der EU-Kommission diskutiert. Die betreffenden Politiker der CDU-Fraktion halten die derzeitige Organisation des Lotteriemarktes für nicht mehr zeitgemäß (<http://www.isa-casinos.de/articles/13585.html>). Ihnen wurde von der SPD vorgeworfen, sachwidrig die Interessen privater Anbieter zu vertreten (<http://www.isa-casinos.de/articles/15664.html>). Die EU-Kommission dürfte die ganz unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU im Kopf gehabt haben. Doch es darf hier nicht vergessen werden, dass die EU-Kommission hier nicht dieselbe Auffassung wie das EuGH vertritt. Die EU-Kommission ist zwar "Hüterin der Verträge", aber nicht nur im juristischen Sinn, sondern insbesondere im politischen Sinn.

Die Vorabentscheidungsersuchen der Verwaltungsgerichte machen deutlich, dass die Regulierung des Glücksspielmarktes nach dem Entwurf des Staatsvertrages ohne eine Einbeziehung der Geldspielautomaten in der jetzigen Form europarechtlich sehr wahrscheinlich unzulässig ist. Diese "Rechtsfigur" geht nicht auf die Europäische Kommission zurück, wie fälschlicherweise behauptet wurde (<http://www.isa-casinos.de/articles/17208.html>), sondern auf die Rechtsprechung des EuGH. Hierzu ein Zitat aus dem Gambelli-Urteil:

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.

Es gibt eine Reihe von interessensgebundenen Versuchen, Sonderregelungen für einzelne Sektoren des Glücksspielmarktes durchzusetzen. Im Falle der Sportwetten mag dies noch gerechtfertigt erscheinen, wenn hier zwischen Geschicklichkeitsspielen und Glücksspielen unterschieden wird. Dies wird die EU-Kommission mit Blick auf Österreich im Sinn gehabt haben. Aber es widerspricht aller Vernunft, wenn ein Glücksspiel mit geringem

Gefährdungspotential hoch reguliert und ein vergleichbares Glücksspiel mit erheblichem Gefährdungspotential wenig reguliert wird. Die Vernunft wird, so steht zu hoffen, sich durchsetzen.

Das Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Stuttgart 4 K 4435/06 vom 24.07.2007 finden Sie unter dem nachfolgendem Link:

http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/list.py?Gericht=bw&Art=en&GerichtAuswahl=VG+Stuttgart

Hohenheim, 28. August 2007