

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

Herrn
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Kiel, 10. September 2007

Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages mit dem Europarecht
Weiterleitung einer Finanzausschussvorlage des Innenministeriums

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Landesregierung ist in der Finanzausschusssitzung am 30. August 2007 gebeten worden, für die Beratungen des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag zu der Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages mit dem EU-Recht Stellung zu nehmen. Dem kommt das Innenministerium mit dem anliegenden Schreiben nach, das ich Ihnen zur Kenntnisnahme übersende.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Arne Wulff

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus

24105 Kiel

über das
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64

24105 Kiel

07.09.2007

Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages mit dem Europarecht

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Finanzministerium hat mir die in der Sitzung des Finanzausschusses am 30.08.2007 geäußerte Bitte um eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages mit den Vorgaben des Europarechts übermittelt. Ich komme dieser Bitte gerne nach.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, zuletzt in der Entscheidung vom 6. März 2007 („Placanica“), ist es den einzelnen Mitgliedstaaten freigestellt, welches System zur Durchführung des Glücksspielwesens gewählt wird. Voraussetzung ist jedoch, dass bei einer anderen Marktform als dem freien Wettbewerb die verfolgten ordnungspolitischen Ziele kohärent und systematisch umgesetzt werden und die Einschränkungen der Grundfreiheiten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Das Verwaltungsgericht Gießen hat mit Beschluss vom 07.05.2007 ein Vorabentscheidungsersuchen mit zwei Fragen zur Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Glücksspielmonopols mit dem Gemeinschaftsrecht an den Europäischen Gerichtshof gerichtet. Darin werden zum einen europarechtliche Bedenken hinsichtlich des Werbeverhaltens von Spielbanken und staatlichen Lotterien sowie im Hinblick auf die (bundesrechtlich geregelte) Zulassung von privaten Anbietern bei Pferdewetten und dem gewerblichen Automaten-spiel geäußert. Zum andern wird die Frage aufgeworfen, ob Sportwettenanbieter, die eine Genehmigung eines Mitgliedsstaates besitzen, berechtigt sind, ohne zusätzliche Genehmigung auch im Bereich eines anderen Mitgliedstaates tätig zu werden. Dagegen sind in jüngerer Zeit mehrere Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten ergangen, die unter Berücksichtigung der Placanica-Entscheidung des EuGH das staatliche Sportwettenmono-

pol und die Untersagung der Vermittlung von Sportwettenangeboten aus dem EU-Ausland für gemeinschaftsrechtskonform halten, so VGH Baden-Württemberg vom 28.03.2007, VGH Bayern vom 29.03.2007, OVG Niedersachsen vom 02.05.2007, OVG Bremen vom 15.05.2007 und VGH Hessen vom 05.09.2007. Der EuGH hat in dem Placanica-Urteil nicht die Auffassung des Generalanwalts bestätigt, dass eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis grenzüberschreitende Gültigkeit auch in anderen Mitgliedstaaten hat. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Glücksspielstaatsvertrag die restriktiven Werbeschränkungen für Spielbanken, staatliche Lotterien und Sportwetten gleichermaßen gelten. Darüber hinaus haben die Regierungschefs der Länder mit Beschluss vom 13.12.2006 die Bundesregierung gebeten, die in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes geregelten Bereiche des gewerblichen Automatenspiels und der Pferdewetten den Zielen und Maßstäben des Glücksspielstaatsvertrages anzupassen.

Aufgrund von Beschwerden von privaten Glücksspielveranstaltern werden derzeit die staatlichen Glücksspielmonopole verschiedener Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission kritisch geprüft. Der zuständige Kommissar McCreevy hat förmliche Auskunftersuchen an Deutschland sowie an Dänemark, Finnland, Ungarn, Italien, Niederlande, Schweden, Österreich und Frankreich gerichtet. Im laufenden Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV hat die EU-Kommission ein ergänzendes Aufforderungsschreiben vom 21. März 2007 zum geltenden Lotteriestaatsvertrag an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet. Die Bundesregierung hat in der mit den Ländern abgestimmten Mitteilung an die Kommission vom 22. Mai 2007, die als **Anlage 1** beigefügt ist, die vertretene Position zur europarechtlichen Zulässigkeit staatlicher Glücksspielmonopole noch einmal verdeutlicht und bekräftigt. Bereits in der ersten Stellungnahme an die Kommission vom 12. Juni 2006 hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, dass ein nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtetes staatliches Glücksspielmonopol europarechtskonform sei. Das Bundesverfassungsgericht sah sich bei seinen Vorgaben für die Zulässigkeit eines staatlichen Monopols ausdrücklich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH.

Das Notifizierungsverfahren zum Entwurf des neuen Glücksspielstaatsvertrages ist abgeschlossen. In ihrer Stellungnahme vom 22. März 2007 hat die EU-Kommission erklärt, das Recht der Bundesrepublik Deutschland auf eine Beschränkung von Glücksspielaktivitäten, die aufgrund zwingender Erfordernisse im Allgemeininteresse gerechtfertigt sein kann, nicht in Frage zu stellen. Sie hat aber das vorgesehene Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen im Internet als unverhältnismäßig und damit nicht vereinbar mit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG-Vertrag kritisiert. In der mit den Ländern abgestimmten Erwiderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 24. April 2007, die als **Anlage 2** beigefügt ist, wurde darauf hingewiesen, dass ein vollständiges Internetverbot das effektivste Mittel zur Bekämpfung der Spielsucht darstelle und kein milderes Mittel existiere.

Eine Öffnung des Internets würde in der praktischen Konsequenz bedeuten, dass Internetanbieter aus anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit möglicherweise nicht vom deutschen Markt ferngehalten werden können und es damit nur den Weg des Wettbewerbs im Glücksspielwesen gäbe. Die EU-Kommission hat in ihrer Stellungnahme nicht erklärt, wie diese Konsequenz mit der Rechtsprechung des EuGH zur grundsätzlichen Zulässigkeit eines staatlichen Glücksspielmonopols vereinbar ist. Die vom EuGH gebilligten Ziele eines staatlichen Monopols, nämlich eine Begrenzung der Glücksspielangebote und die Gewährleistung des Schutzes vor den mit der Veranstaltung von

Glücksspielen verbundenen Gefahren, könnten bei einer Zulassung grenzüberschreitender Internetangebote nicht sicher gestellt werden.

Ergänzend zum Notifizierungsverfahren hat die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen der EU-Kommission in einer Stellungnahme vom 14.05.2007 weitere Bedenken gegen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages geltend gemacht hinsichtlich der Untersagung der Mitwirkung von Kreditinstituten an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel, der Werbebeschränkungen, Begrenzung des Vertriebs und Beschränkung des Wettbewerbs. Diese Stellungnahme hat keine direkten Auswirkungen auf das Zustandekommen des Glücksspielstaatsvertrages, da sie außerhalb eines formellen europarechtlichen Verfahrens abgegeben wurde. In der mit den Ländern abgestimmten Erwiderung der Bundesregierung vom 6. Juli 2007, die als **Anlage 3** beigefügt ist, wurden zur Vorbereitung des von der Kommission angeregten Gesprächs Hinweise und Klarstellungen zu den Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages gegeben. Das Gespräch soll am 11.09.2007 stattfinden. Sofern sich dadurch die geäußerten Bedenken der Kommission nicht ausräumen lassen, wäre ggf. nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages beim EuGH eine Klärung herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen

Ulrich Lorenz

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.

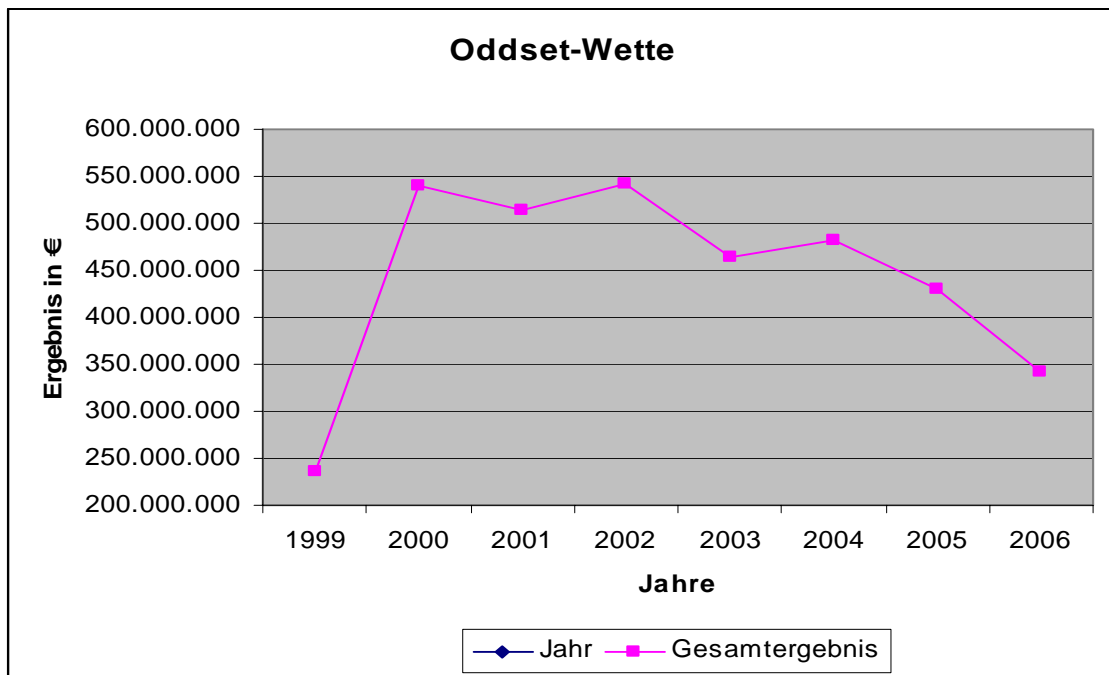
40. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof erneut betont, dass die Entscheidung, wie weit ein Mitgliedstaat in seinem Gebiet den Schutz bei Lotterien und anderen Glücksspielen ausdehnen will, dem Ermessen der staatlichen Stellen überlassen ist, das der Gerichtshof in Rn. 61 des Urteils Schindler 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 €		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 Elffache (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.

Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte

(mit Beschreibungen der tatsächlichen Lage in den einzelnen Bundesländern)

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2.05.2007 - 11 ME 106/07 -

“In jenen Beschlüssen hatte der Senat ferner ausgeführt, dass die... eingeleiteten Maßnahmen in zureichendem Maße darauf ausgerichtet seien, das bestehende staatliche Sportwettenmonopol am Ziele der Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten.

Im Wesentlichen handelt es sich um folgende, die Sportwetten begrenzende Maßnahmen (vgl. auch Schriftsatz des Antragsgegners vom 15.2.2007):

- der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH wurde untersagt, das bestehende Wettangebot zu erweitern
- die Wettmöglichkeit aus Halbzeitergebnissen wurde eingestellt
- das ursprünglich fast jede Woche angebotene Top-Spiel wird nur noch zu besonderen Anlässen (Fußball-Weltmeisterschaft, Champions League, Topspiele der Bundesliga) angeboten
- das 2. Wettprogramm wird nur noch in ausgewählten Wochen angeboten
- Wettannahmen über Terminals in Stadien oder über SMS wurden für TLN-GmbH verboten
- Sportwetten über Internet wurden verboten
- die Kontrolle des Minderjährigenschutzes wurde verstärkt
- Einschränkung der Werbung (z.B. keine Banden- und Trikotwerbung mehr, nur noch eingeschränkte Werbung im TV, Rundfunk und Printmedien, Verringerung der Werbungskosten)
- aktive Aufklärung der Wettsuchtgefahren

Über den Sportwetten-Sektor hinaus hat der Antragsgegner allgemein im Bereich des Glücksspiels noch folgende Maßnahmen getroffen:

- nur noch eingeschränkte Lotto-Werbung
- nur noch eingeschränkte Keno-Werbung

- die Quicky-Werbung wurde gestoppt; ein neues Werbekonzept wird erarbeitet
- die Verkaufsförderung durch Mitarbeiter der TLN-Zentrale wurde Ende 2006 eingestellt
- die nach dem Beschluss des Bundeskartellamtes vom 23. August 2006 begonnene bundesweite Öffnung des niedersächsischen Glücksspielsektors wurde zurückgefahren
- der deutsche Lotto- und Totoblock und die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung haben eine Kooperation zur Spielsuchtprävention vereinbart
- der Entwurf des neuen Staatsvertrages zum Glücksspielwesen (Stand: 14.12.2006), dem die Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein zugestimmt haben, verbietet in § 4 Abs. 4 das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet.

Der Senat ist weiterhin der Auffassung, dass diese Maßnahmen, die mittlerweile schon über mehrere Monate laufen, das Bemühen des Antragsgegners hinreichend belegen, im Hinblick auf das o. a. Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Wettsucht/Spielleidenschaft einzudämmen (vgl. ebenso zu entsprechenden Maßnahmen in den anderen Bundesländern OVG NRW v. 28.7.2006 - 4 B 1047/06 -, VGH Bad.-Württ. v. 28.7.2006 - 6 S 1988/05 -, OVG Bremen v. 7.9.2006 - 1 B 273/06 -, OVG Rhl.-Pf. v. 21.9.2006 - 6 B 10895/06.OVG -, OVG Berlin-Brandenburg v. 17.11.2006 - OVG 1 S 89.06 -, BayVGH v. 22.11.2006 - 24 CS 06.2501 -, OVG Sachsen-Anhalt v. 28.11.2006 - 1 M 193/06 - u. Hess.VGH v. 5.1.2007 - 2 TG 2911/06 -; a. A. OVG Schl.-Holst., Beschl. v. 2.1.2007 - 3 MB 38/06 - u. OVG Saarlouis, Beschl. v. 4.4.2007 - 3 B 20/06 - juris).“

OVG Hamburg, Beschluss vom 09.03.2007 - 1 Bs 378/06 -:

"Der von Nord-West Lotto und Toto Hamburg mit der Antragsgegnerin abgestimmte Maßnahmenkatalog sieht für den Bereich der Oddset-Wetten u. a. vor:

- Einstellung auffordernder Werbung im Internet
- Beendigung einzelner Werbekampagnen wie z. B. Bandenwerbung für Oddset in den Stadien sowie Absetzung von Rundfunk- und Fernsehwerbung
- Verzicht auf verschiedene Wettangebote (u.a. Halbzeitergebnisse, Rote Karten, Eckstöße, Live Wetten) etc. und Wettmöglichkeiten bei Großveranstaltungen und in Stadien,
- Trikotwerbung erfolgt nicht,
- Einstellung von Promotion-Aktionen mit Verkaufscharakter vor den Annahmestellen,

- Weiterentwicklung eines Flyers zur Suchtprävention in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für interdisziplinäre Suchtforschung,
- Absenkung des Spieleinsatzlimits im Internet von wöchentlich 5.000 Euro auf 500 Euro,
- Abschaltung des Internetportals von Lotto-Hamburg,
- Schulung und Weiterbildung des gesamten Verkaufspersonals in den 530 Lotto-Annahmestellen in Hamburg,
- Vorbereitung einer Pflichtkundenkarte zum 1. 7 2007, um jeden Spieler eindeutig identifizieren und so insbesondere den Jugendschutz sicherstellen zu können,
- Schufa-Anfrage für alle Internetkunden auch zur Feststellung der Volljährigkeit,
- Ansprache von Kunden, die auffällig häufig Gewinne ab 1.000 Euro geltend machen,
- Warnhinweis auf den neuen Wettscheinen mit Hinweis auf Hilfemöglichkeiten.

Dieser Maßnahmenkatalog ist auch weitestgehend umgesetzt. Die Antragsgegnerin hat insoweit unwidersprochen u.a. vorgetragen:

- Die Fernsehwerbung wurde abgesetzt und die Rundfunkwerbung umgestellt, keine Trikotwerbung erlaubt, die Oddset-Werbemittel im Altona 93 Stadium entfernt und verschiedene Fußballvereine aufgefordert, Oddset-Bandenwerbung zu unterlassen sowie Werbematerialien zurückzuschicken etc.,
- Umbenennung der Kundenzeitschrift „mach mit“ in „Lotto aktuell“,
- Halbzeitergebnisse werden nicht mehr in die Spielpaarungen aufgenommen,
- Weiterentwicklung der Flyer zur Suchtprävention,
- Suchtpräventive Basisschulung des gesamten ca. 2.000 Personen umfassenden Verkaufspersonals und Fortführung einer Aufbauschulung ab Mai 2007 und Entwicklung eines Sozialkonzepts für eine aktive Spielsuchtprävention durch das Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung des Universitätsklinikums Eppendorf,
- Reduzierung der Annahmestellen in Hamburg seit Ende März 2006 von 530 auf 489,
- Abschaltung des Internetportals von Lotto Hamburg.

(1) Es trifft nicht zu, dass die Antragsgegnerin bzw. Lotto Hamburg (NLTH) ihr Sportwettangebot nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 ausgeweitet haben. Insbesondere besteht die bemängelte sog. Handicapwette schon seit 2001 und wird das 2. Wettprogramm in Wochen mit sehr vielen Wettprogrammen bereits seit der 37 KW 2005 angeboten. Auch sind neue Vertriebswege nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin, an dem zu zweifeln kein Anlass besteht, durch Zusammenarbeit mit einer Tankstellen- oder Supermarktkette nicht geplant, auch wenn einige Annahmestellen in Tankstellen und Supermärkten betrieben werden. Gegen eine unzulässige Ausweitung des staatlichen Sportwettangebotes spricht insbesondere, dass der Oddset-Umsatz der im

Treuhandvermögen der Antragsgegnerin stehenden NLTH von im Jahr 2002 ca. 21 Mio Euro auf knapp 7 Mio Euro in 2006 zurückgegangen ist.

(2) Der Hinweis dringt nicht durch, das Bundesverfassungsgericht a.a.O. halte auch den Vertriebsweg durch ein breit gefächertes Netz von Lotto-Annahmestellen für bedenklich, weil dadurch die Möglichkeit zum Sportwetten zu einem „normalen“ Gut des täglichen Lebens werde. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Übergangsregelung nicht davon abhängig gemacht, dass dieses Netz quantitativ eingeschränkt wird. Insoweit hat es offen gelassen, ob seinen Bedenken auch durch qualitative Maßnahmen zur Bekämpfung der Wettleidenschaft in den Annahmestellen Rechnung getragen werden kann, wie dies die Antragsgegnerin und Nord-West-Lotto Toto Hamburg u.a. durch ihr Schulungskonzept versuchen. Auch wird durch eine Änderung des Vergütungssystems der Gefahr entgegengewirkt, dass die Lotto- und Totoannahmestellen aus finanziellem Eigeninteresse heraus ihre Kunden dazu zu bewegen versuchen, möglichst viele Oddset-Wetten abzuschließen. Sie erhalten nicht mehr eine nach dem von ihnen getätigten Umsatz berechnete Provision, sondern eine Vergütung je Spielschein und zwar unabhängig davon, wie viele Wetten ein Spieler auf dem Spielschein ankreuzt. Die Vorstellung liegt eher fern, dass die Betreiber der Annahmestellen deshalb Spieler ermuntern, jeweils möglichst viele Spielscheine abzugeben. Denn der Spieler hat je Spielschein eine Bearbeitungsgebühr zu entrichten. Deshalb wird er daran interessiert sein, nur einen Spielschein abzugeben.

(3) Auch die Aufstellung der neuen interaktiven Service-Terminals Jackpoint in den Annahmestellen führt schwerlich zu einer unzulässigen Ausdehnung des Wettangebots. Diese bieten in einem modernen Medium zahlreiche Informationen einschließlich solcher der Suchtprävention zu Sportwetten und Lotterien. Es leuchtet ein, dass derartige zeitgemäße Kommunikationsformen erforderlich sind, um die Wettenden zu erreichen.

(4) Auch kommt es nicht darauf an, ob in anderen Bundesländern in einem über das von dem Bundesverfassungsgericht erlaubte Maß hinausgehend geworben wird. Die Antragsgegnerin ist angesichts der Eigenständigkeit der einzelnen Bundesländer nur für den Bereich ihres Landes für die Einhaltung der Anforderungen an die Werbebeschränkungen verantwortlich. Daran ändert nichts, dass der Toto- und Lottoblock länderübergreifend tätig wird. Es ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Erstellung und dem Vertrieb der staatlichen Oddset-Wetten missbräuchlich nutzt, um den Anforderungen an den Fortbestand des staatlichen Wettmonopols zu entgehen. So wurde im Deutschen Lotto- und Totoblock eine Arbeitsgruppe „Suchtprävention“ eingerichtet, die blockweite Standards für die Spielsuchtprävention erarbeiten soll. Auch ist nichts dafür ersichtlich, dass die in einzelnen Bundesländern möglicherweise - was hier nicht näher aufzuklären ist - bedenklichen Werbemaßnahmen in einer Weise und einem Umfange nach Hamburg hineinwirken, dass

sie die Ausrichtung des hiesigen Wettmonopols an dem Ziel einer Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wertsucht in Frage stellen.

(5) Es überzeugt nicht, wenn vorgetragen wird, mit der Einführung eines neuen gemeinsamen Logos für Lotto, Toto und Oddset-Wetten werde der Rahmen zulässiger Werbung überschritten. Es ist noch nicht jede Werbung unzulässig, die über eine bloße sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgeht. Untersagt ist nach der Übergangsregelung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.3.2006 (a.a.O.) eine Werbung erst, wenn sie gezielt zum Wetten auffordert. Eine derartige gezielte Aufforderung beinhaltet das neue Logo nicht. Auch die in Hamburg verwendeten Werbetafeln „Der Ball rollt wieder. Die Bundesliga bei Oddset“ beinhalten noch keine klar gezielte Aufforderung zum Wetten. Sie überschreiten den Bereich zulässiger Werbung jedenfalls nicht in einem solchem Maße, dass dadurch die Ernsthaftigkeit der ergriffenen Maßnahmen zweifelhaft erscheint. Soweit ferner eine angeblich aggressive Werbung während der Fußballweltmeisterschaft gerügt wird, bezieht sich dies zum einen nicht auf Werbemaßnahmen in Hamburg und werden zum anderen nur vereinzelte Verstöße für einen erheblich zurückliegenden Zeitraum vorgetragen. Daher kann unentschieden bleiben, ob anderswo Werbemaßnahmen tatsächlich in relevantem Umfang gezielt zum Wetten aufgefordert haben.

(6) Auch der Hinweis auf den Aufforderungscharakter, den möglicherweise die Werbung einzelner privater Vermittler staatlicher Oddset-Wetten aufweist, führt nicht zum Erfolg der Beschwerde. Die Antragsgegnerin dringt nach ihrem glaubhaften Vorbringen durch Änderung der von NLHT mit einzelnen gewerblichen Spielvermittlern vereinbarten Geschäftsbesorgungsverträge darauf, dass diese Vermittler ihre Werbung an die rechtlichen Anforderungen anpassen. In einzelnen Fällen hat sie auch erfolgreich unzulässige Werbemaßnahmen wie eine Telefonwerbung oder ein Wetten über SMS abgemahnt.

(7) Ebenso ist nicht zu beanstanden, dass NLHT nach Einstellung ihres Internetportals ihre Internetkunden auf die Möglichkeiten eines Wettabonnements hingewiesen hat. Es leuchtet ein, dass die Gefahr drohte, diesen Kreis ständiger Wetter ansonsten an den privaten Wettmarkt im Internet zu verlieren und damit gesteigerten Gefahren auszusetzen. Dass auch ein wirtschaftliches Eigeninteresse bei dieser Mailaktion eine Rolle gespielt haben mag, stellt diese Bewertung nicht in Frage.

Auch überzeugt das Vorbringen nicht, aus kartellrechtlichen Gründen könnten die Antragsgegnerin und NLHT die Beschränkungen der Vertriebswege nicht durchhalten und deshalb das Sportwettmonopol nicht an dem Ziel einer Eindämmung des Spieltriebs ausrichten. Auch wenn es aus Gründen des Kartellrechtes notwendig sein sollte, weitere Vertrieber zuzulassen, hindert dies nicht, in den Verträgen mit neuen Vertriebspartnern die Werbung für Oddset-Wetten auf das zulässige Maß zu begrenzen. Im Übrigen bezieht sich

das Bundeskartellamt in seinem Beschluss vom 23.8.2006 lediglich auf den Vertrieb von Lotto durch gewerbliche Vermittler und nicht die hier fraglichen Oddset-Wetten.

Ferner überzeugt die Überlegung nicht, an Sportwetten interessierte Kunden könnten schwerlich daran gehindert werden, über das Internet direkt im Ausland zu wetten. Dieser Weg ist für die Wettenden ersichtlich nicht in gleicher Weise attraktiv wie der über hiesige Wettbüros mit ihrer mitunter besonderen „Wettatmosphäre“. Anderenfalls wäre nicht erklärlich, weshalb zahlreiche private Wettbüros in den letzten Monaten gegründet wurden.

(8) Des Weiteren kommt es nicht darauf an, in welchem Maße die Werbung für Lotto und TOTO-Spiele umgestellt werden muss und ob die umfangreiche und zumindest teilweise wohl zum Spielen auffordernde Werbung für Lottoprodukte unzulässig ist. Insoweit handelt es sich um andere Glücksspielsektoren. Die Antragsgegnerin darf auch dann mit dem Ziel der Eindämmung des Spieltriebs an dem Wettmonopol für Sportwetten festhalten, wenn sie ihre Maßnahmen in anderen Bereichen der Glückspielmärkte weniger strikt und andersartig ausgestaltet.

(9) Ebenso vermag das Vorbringen nicht zu überzeugen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen würden zahlreiche Lotto-Aannahmestellen Wetten auch Jugendlichen zugänglich machen. Zum einen ist nicht dargelegt, dass dies auch in Hamburg so ist. Zum anderen hat die Antragsgegnerin das Verkaufspersonal geschult und plant sie weitere umfangreiche Schulungsmaßnahmen. Sie trägt vor, zur Kontrolle unangemeldete Testkäufe durchzuführen. Auch will sie mit der Kundenkarte ein Instrument einführen, das gerade Minderjährigen den Zugang zu den Wetten erschwert. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz der Jugend ergreift. Daran ändert nichts, dass sich wahrscheinlich in Einzelfällen Minderjährige Gelegenheit zu Oddset-Wetten verschaffen. Eine Maßnahme ist nicht deshalb ungeeignet, weil sie keinen vollständigen Erfolg verspricht. Deshalb greift auch der Hinweis nicht durch, die Kunden könnten die Einsatzbeschränkung auf 500 Euro bei Oddset-Wetten leicht dadurch umgehen, dass sie nacheinander in mehreren Annahmestellen Wettscheine abgeben. Im Übrigen bietet die geplante Kundenkarte bei entsprechender Ausgestaltung Möglichkeiten, derartige Umgehungen des Einsatzlimits entgegen zu wirken.

(10) Das Sportwettmonopol entfällt noch nicht deshalb, weil einzelne Maßnahmen der Suchtprävention noch nicht vollständig greifen. Dass das mit einem Link versehene Hamburger „Sucht-Telephon“ bei einem Anruf eines Bevollmächtigten eines der Beschwerdeverfahren nicht erreichbar war und auch nicht zurückgerufen wurde, ist bedauerlich. Hieraus kann aber noch nicht geschlossen werden, die Antragsgegnerin und NLHT verfolgten die Suchtprävention nicht ernstlich."

Hessischer VGH, Beschluss vom 22.01.2007 - 2 TG 2612/06 -:

"Diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird durch die in Hessen ergriffenen Maßnahmen zur Ausgestaltung der Veranstaltungen und des Vermittelns von Sportwetten entsprochen. Nach den Darlegungen der Beteiligten auch unter Bezug auf allgemein zugängliche Medienberichte und den von dem Verwaltungsgericht und den Beteiligten in Bezug genommenen Entscheidungen des Senats, insbesondere den Beschlüssen vom 25. Juli 2006 (- 11 TG 1465/06 -) und vom 14. September 2006 (- 11 TG 1653/06 -), geht der Senat davon aus, dass nach Ergehen der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 von der Lotterie - Treuhandgesellschaft mbH Hessen umgehend Maßnahmen geplant und umgesetzt worden sind, um das vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Defizit bei dem Vollzug des geltenden staatlichen Sportwettenmonopols zu beseitigen. Diese Maßnahmen beziehen sich sowohl auf Art und Zuschnitt des Angebots wie auch auf die Vertriebs- und Marketingmaßnahmen. Hiernach wurden das Angebot und die Verfügbarkeit von Sportwetten der streitbefangenen Art insoweit verringert, als mittlerweile 68 Lottoverkaufsstellen die Kündigung ausgesprochen und damit die Dichte des Vertriebsnetzes verringert worden ist. In den verbleibenden Verkaufsstellen werden keine Halbzeitwetten mehr angeboten und auch die Planungen für Online-Wetten wurden gestoppt. Außerdem werden keine „SMS“ oder „Mobile Gaming“ - Wetten angeboten, was sich ebenfalls auf die Verfügbarkeit des Angebots auswirkt. Soweit in der Vergangenheit Zweifel an einer tatsächlichen Verringerung des Angebots geäußert und hierzu die Handicap-Wette bzw. das zweite Wochenprogramm angeführt wurden, greifen diese nicht durch, da es sich in beiden Fällen nicht um neu eingeführte Produkte handelt, die eine Ausweitung des Angebots belegen könnten. Reduziert und umgestaltet wurde auch die Werbung für Sportwetten. Es finden keine Bandenwerbung und Lautsprecherdurchsagen mehr in den Stadien statt und auch in den Stadionzeitungen werden keine Werbeanzeigen mehr geschaltet. Verzichtet wird nunmehr auch auf Werbung in den Internetauftritten der Vereine sowie auf Fernseh- und Rundfunkwerbung. Darüber hinaus gibt es keine sogenannten Kundenbindungsprogramme, bei denen Spieler andere Spieler werben und hierfür mit Sach- oder Geldleistungen belohnt werden und auch ein werbewirksames Verteilen von Gutscheinen findet nicht statt. Soweit weiterhin Werbemaßnahmen erfolgen, wurden diese dahingehend umgestaltet, dass in ihnen keine verlockenden Versprechungen, sondern informative Aussagen - auch zur Suchtproblematik - in den Vordergrund gestellt werden. Dabei müssen Warnhinweise nicht denen für Tabakwaren entsprechen, da insoweit ein Gestaltungsspielraum des Regelungsgebers hinsichtlich der Erfüllung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts besteht. Vor allem aber tragen die mittlerweile eingeleiteten und weiter geplanten Maßnahmen der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Spielsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des staatlichen Wettmonopols andererseits durch konkrete Schritte zur Suchtprävention Rechnung. Soweit vorgetragen wird, dass bisher eine aktive Verkaufsförderung gegenüber Jugendlichen erfolge und Jugendschutzkontrollen unterlaufen würden, ist darauf hinzuweisen, dass die Teilnahme an Oddset-Spielwetten nunmehr an eine Kundenkarte geknüpft ist, die sowohl eine Schufa-Abfrage mit Altersnachweis und hieraus folgend den Ausschluss Minderjähriger ermöglicht als auch die Eintragung eines persönlich festzulegenden Spieleinsatzlimits. Schulungskonzepte für Verkaufsstellen sollen sicherstellen, dass das eingesetzte Verkaufspersonal mit der Suchtproblematik und den hiergegen ergriffenen Präventionsmaßnahmen vertraut ist. Um eine Umgehung der eingerichteten Schutzmechanismen zu verhindern, werden regelmäßig Testkäufe durchgeführt, die bei wiederholten Verstößen zu Sanktionen führen. Auf die besonderen Gefahren des Internetspieles ist das Projekt des „Internet - Relaunch“ zugeschnitten, dessen wesentlicher Bestandteil wiederum eine automatische Schufa-Abfrage des sich registrierenden Spielteilnehmers ist, die eine Teilnahme von Minderjährigen ausschließt und auch die Möglichkeit einer Selbstsperrung für Kunden bietet. Das Spieleinsatzlimit für Internetspiele ist flankierend hierzu nunmehr auf 500,- € wöchentlich halbiert worden. Der Vortrag, Jugendschutzkontrollen würden nur bis zum Abschluss des Glückspielstaatsvertrages verstärkt durchgeführt und danach weiter verfahren wie früher, stellt eine Spekulation dar, die der jetzigen Beurteilung der Sach- und Rechtslage nicht zugrunde gelegt werden kann. Die Informationsmaßnahmen zur Suchtprävention, insbesondere auf Spielscheinen und Werbematerial sowie im Internet, werden in Zusammenarbeit mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband durch ein Sozialkonzept zum Schutz von Jugendlichen und anderen Spielern unterstützt. Parallel hierzu wird in Kooperation mit Lotto Baden - Württemberg ein Sozialkonzept zur Suchtprävention entwickelt. In der Umsetzung dieser Präventionsmaßnahmen soll Anfang 2007 ein Beratungstelefon geschaltet werden, das mit Experten besetzt wird, die qualifizierte Hilfe für Suchtgefährdete leisten können. Zu der Auffassung, die bisherigen Maßnahmen zur Suchtprävention seien nicht ausreichend, ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht dem Normgeber eine Übergangsfrist zur Sicherstellung der notwendigen Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2007 eingeräumt hat. Es fordert insoweit, dass in der Übergangszeit damit „begonnen“ werde, das bestehende Wettmonopol konsequent an einer Bekämpfung der Wettsucht und einer Begrenzung der Wettleidenschaften auszurichten. Dies bedeutet, dass im jetzigen Zeitpunkt noch nicht umfassend alle Maßnahmen durchgeführt sein müssen, die nach den Vorgaben des

Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für die Rechtfertigung des staatlichen Wettmonopols sind."

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 19.12.2006 - 11 ME 253/06 -:

"Soweit das Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit verlangt hat, zur Herstellung eines Mindestmaßes an Konsistenz zwischen den mit dem staatlichen Wettmonopol verfolgten Zielen und seiner tatsächlichen Handhabung unverzüglich (vgl. zu diesem Maßstab: BVerfG, Beschl. v. 4.07.2006 - 1 BvR138/05 -, a. a. O.) damit zu beginnen, das bestehende staatliche Sportwettenmonopol am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht auszurichten, ist diesen Maßgaben in Niedersachsen genügt. Nach den von dem Antragsgegner im vorläufigen Rechtsschutzverfahren in beiden Instanzen vorgelegten Unterlagen ist das Land Niedersachsen ernsthaft gewillt, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in geeigneter Weise umzusetzen. Hierzu sind unmittelbar nach dem Ergehen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 umfangreiche Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Die Antragsgegnerin hat dem staatlichen Oddset-Veranstalter, der Toto-Lotto Niedersachsen GmbH (TLN), verboten, das bestehende Wettangebot zu erweitern, ferner ab sofort untersagt, für Oddset bei Sportveranstaltungen in Niedersachsen und im TV-, Rundfunk- und Printmedienbereich zu werben, darüber hinaus angeordnet, näher aufgeführte Maßnahmen zur aktiven Aufklärung über Wettsuchtgefahren zu ergreifen und schließlich dem Wettveranstalter aufzugeben, mit anderen Oddset-Anbietern ein Konzept für die Schulung des Verkaufspersonals und Konzepte für die überregionale und regionale Bekämpfung von Spielsucht, Kriminalität und Geldwäsche sowie ein Sicherheitskonzept zum Schutz eines sicheren und manipulationsfreien Spielbetriebs zu entwickeln. Die TLN hat diese administrativen Vorgaben durch eigene Regelungen ergänzt, z. B. durch die Bestellung eines Suchtbeauftragten. Nach der Darstellung des Antragsgegners werden die von ihm angeordneten Maßnahmen fortlaufend überwacht. Es bestehen deshalb keine ernstlichen Zweifeln daran, dass in Niedersachsen - wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert - ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Staatsmonopols andererseits hergestellt wird bzw. in weiten Teilen schon hergestellt wurde. Soweit in Einzelfällen noch Defizite bei der Umsetzung festgestellt werden, begründen diese nicht die Wirkungslosigkeit oder mangelnde Ernsthaftigkeit der eingeleiteten Maßnahmen (BVerfG, Beschl. v. 19.10.2006 - 2 BvR 2023/06-, www.bverfg.de).

Dass Niedersachsen und die anderen Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein das Ziel verfolgen, einen verfassungsmäßigen Zustand durch eine gesetzliche Ausgestaltung

des Sportwettenmonopols herzustellen, die an der Bekämpfung von Wettsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft orientiert ist, unterstreicht der am 13. Dezember 2006 von den Bundesländern mit 15 : 1 Stimmen zustimmend zur Kenntnis genommene Entwurf eines Staatsvertrages zum Erhalt des Lotteriemonopols, der unter anderem ein weitgehendes Werbeverbot für Glücksspielangebote und ein Verbot von Internetwetten vorsieht (Süddeutsche Zeitung vom 14.12.2006)."

OVG Thüringen, Beschluss vom 12.12.2006 - 3 EO 663/06 -:

"Die Thüringer Lottereaufsicht hat bereits unter dem 10. April 2006 den Veranstalter aufgefordert, geeignete Maßnahmen in den Bereichen Angebotseinschränkung für ODDSET-Wetten, hinsichtlich der Werbebeschränkung auf sachliche Informationen, Jugendschutz und Suchtprävention vorzunehmen. Dem ist die Lotterie-Treuhandgesellschaft Thüringen nach den dem Senat vorliegenden Erkenntnissen nachgekommen. Ausweislich des vorliegenden Schreibens der Gesellschaft vom 23. Juni 2006, dessen wesentlichen Inhalt die Beschwerdebegründung des Vertreters des öffentlichen Interesses referiert, werden Live-Wetten im ODDSET-System danach nicht mehr angeboten. Der Annahmeschluss soll auf spätestens 5 Minuten vor Beginn des jeweiligen Sportereignisses zurück verlegt worden sein. Halbzeitwetten bzw. Wetten auf Teilabschnitte sollten ab Juli 2006 eingestellt werden. Der Vertriebsweg per SMS soll bereits ab April/Mai 2006 aufgegeben worden sein. Auch Wettmöglichkeiten vor Ort anlässlich von Sportveranstaltungen würden ausgeschlossen. Im Vertriebsweg Internet finde ab Juli 2006 ein Adress- und Altersverifikationsverfahren statt, so dass kein Jugendlicher unter 18 Jahren mehr am Spiel teilnehmen könne. Die TV-Werbung habe man unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgegeben. Bandenwerbung sei noch im April 2006 entfernt worden. ODDSET-Gewinnspiele im Zusammenhang mit der FIFA WM 2006 seien nicht mehr zu Ende geführt worden. Hinsichtlich der Werbung in den Annahmestellen finde eine Überprüfung statt. Zum Kauf anreizende Werbung werde entfernt und durch geeignete Werbemittel ersetzt. Darüber hinaus würden durch die Gesellschaft Maßnahmen zur Suchtprävention ergriffen. Dies geschehe durch Aufdrucke auf den Spielscheinen, entsprechende Flyer in den Annahmestellen und dadurch, dass der Verkauf von Glücksspielen an Jugendliche unter 18 Jahren unterbunden werde. Die Thüringer Lottozeitschrift werde im Layout auf verantwortungsvolles Spielen, den Jugendschutz und die Suchtprävention aufmerksam machen. Man wolle zugleich den Internetauftritt in dieser Richtung überarbeiten. Darüber hinaus sei eine besondere Schulung zu den genannten Schwerpunkten für die Annahmestellen vorgesehen; langfristig werde ein Sozialkonzept für Suchtgefährdete entwickelt. Zudem würden Möglichkeiten geprüft, Spieler-Selbstsperrn

(Wett-Limits und für Vielfachspiele) einzuführen. Danach sind eingeleitete Beschränkungen, die der Bekämpfung von Wettsucht und problematischem Spielverhalten dienen, unverkennbar. Ob damit den in § 1 LottStV genannten gemeinwohlorientierten Zielen hinreichend Rechnung getragen wird, kann im Rahmen des Eilverfahrens nicht vertieft werden. Ob in anderen Bundesländern ausreichende Vorkehrungen getroffen worden sind, was von den Beschwerdeführern in mehreren Verfahren in Frage gestellt wird, bedarf keiner näheren Erörterung. Jedenfalls wird deutlich, dass die in Thüringen ergriffenen Maßnahmen den Zielen, die Wettleidenschaft zu begrenzen und die Wettsucht zu bekämpfen, verpflichtet sind. Anhaltspunkte dafür, dass es an der entsprechenden Umsetzung fehlen könnte, hat der Senat nicht."

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.11.2006 - 13 B 1796/06 -:

"Das Innenministerium NRW hat mit Schreiben vom 19. April 2006 der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG eine Vielzahl von Maßnahmen aufgegeben, die den in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angesprochenen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung tragen. Hinsichtlich des Wettangebots ist angeordnet worden, dass Wetten nicht auf Halbzeitergebnisse, rote Karten, Platzverweise sowie Eckstöße etc. abgeschlossen werden dürfen und grundsätzlich keine Live-Wetten angeboten werden. Die Werbung soll auf Informationen zur Art und Weise der Wettmöglichkeiten ohne Aufforderungscharakter (Animationssprüche, emotionale Bilder etc.) beschränkt werden, wobei TV- und Radiowerbung, Bandenwerbung in den Stadien, Trikotwerbung, Gewinnspiele zu Oddset in den Medien, Oddset-Werbung über Großplakate und Werbeterminals sowie die Durchführung von Promotion-Aktionen auf Messen, Jahrmärkten etc generell verboten sind. Die Vertriebskanäle sollen auf das Annahmestellennetz und das Internet beschränkt werden. Oddset-Wetten sollen künftig nur noch über Kundenkarten abgeschlossen werden können. Beim Vertrieb über das Internet soll eine Begrenzung des Spieleinsatzes pro Wische und Kundenkonto auf 250,00 € vorgesehen werden. Wetten durch SMS und interaktives TV sind demgegenüber verboten. Weiterhin sind der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co. OHG vielfältige Maßnahmen zur Suchtprävention aufgegeben werden. Auf den Spielscheinen sind ein Hinweis auf die Suchtgefahr sowie Telefonnummern von Suchtberatungsstellen aufzudrucken. Entsprechende Hinweise sind in das Internet-Angebot aufzunehmen Auch in den Annahmestellen sowie auf jeder Information zur Oddset-Wette und bei Werbemaßnahmen ist auf die Suchtgefahr hinzuweisen. In den Annahmestellen soll sichergestellt werden, dass hohe Spieleinsätze erfasst werden. Weiterhin soll ein Verfahren entwickelt werden, dass eine Begrenzung der Spieleinsätze in den Annahmestellen je Spielauftrag und Kunde vorsieht und bei Verdachtsmomenten Maßnahmen bis hin zum

Ausschluss von der Spielteilnahme ermöglicht. Das Vertriebspersonal in den Annahmestellen soll schließlich in den Bereichen Sucht, Geldwäsche und Begleitkriminalität geschult werden. Ausweislich des Berichts der Westdeutschen Lotterie GmbH & Co OHG vom 06. Juni 2006 an das Innenministerium NRW werden die geforderten Maßnahmen im Rahmen ihrer zeitlichen Realisierbarkeit auch umgesetzt. Die Wettgegenstände sind entsprechend der Aufforderung des Innenministeriums begrenzt worden, ebenso wie die grundsätzlich untersagten Werbemaßnahmen eingestellt und die nach Maßgabe des Schreibens des Innenministeriums noch erlaubte Werbung inhaltlich überprüft und korrigiert worden sind. Das Alter der Wetter, die im Internet Wetten abschließen, wird geprüft. Auch sind die Vertriebskanäle gemäß dem Schreiben des Innenministeriums begrenzt und eine Vielzahl von Maßnahmen zur Suchtprävention ergriffen bzw. erarbeitet worden (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Juni 2006, a.a.O., S. 604.). Anhaltspunkte dafür, dass nicht unverzüglich die - den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden erforderlichen Schritte eingeleitet worden sind, sind vor diesem Hintergrund nicht erkennbar (Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. Juni 2006, a.a.O., S. 604). Die Bemühungen, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zeitnah nachzukommen, sind offenbar. Vereinzelt auftretende Anfangsschwierigkeiten und Überwachungsdefizite sind ohne Gewicht. Das Bundesverfassungsgericht ist ersichtlich davon ausgegangen, dass seine Vorgaben nicht ohne eine Übergangsfrist umzusetzen sind. Eine übergangslose Umsetzung der Vorgaben wäre schon deshalb nicht zu realisieren, weil bestehende Verpflichtungen nicht ohne weiteres kurzfristig gelöst werden können und die durchzuführenden komplexen Verwaltungsverfahren einen nicht unerheblichen Arbeits- und Zeitaufwand bedingen. Auch die Koordination und Überwachung der Reduzierung des Werbeverhaltens in Bezug auf Oddset-Wetten bedürfen zwangsläufig einer gewissen Umsetzungszeit. Dahingestellt bleiben kann, ob die Glücksspielpolitik insgesamt, mithin insbesondere auch hinsichtlich des Lotteriewesens, konsequent auf das Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft ausgerichtet ist. Die verschiedenen Glücksspielarten bergen unterschiedliche Gefährdungspotenziale in sich, denen auf verschiedene Weise begegnet werden kann. Das staatliche Sportwettenmonopol ist geeignet, zur Begrenzung der Wettleidenschaft und zur Bekämpfung der Wettsucht beizutragen. Diese Eignung entfällt noch nicht deshalb, weil - was hier nicht aufzuklären und zu entscheiden ist - die Maßnahmen, die zur Begrenzung der Werbung für das Lotto-Spiel ergriffen worden sind, möglicherweise noch nicht konsequent an dem Ziel der Begrenzung der Spielleidenschaft ausgerichtet sind (Vgl. OVG Hamburg, a.a.O.). Mit ihrem auch hieran anknüpfenden Hinweis, die flächendeckende Vertriebsstruktur der Lotto-Annahmestellen sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 nicht eingeschränkt worden, dringt die Antragstellerin schon deshalb nicht durch, weil das Bundesverfassungsgericht seine Übergangsregelung nicht davon

abhängig gemacht hat, dass das Vertriebsnetz quantitativ eingeschränkt wird (vgl. OVG Hamburg, a.a.O.). Soweit die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren geltend macht, es sei nach wie vor nicht ersichtlich, wie das Land Nordrhein-Westfalen die vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls geforderte rechtliche Ausgestaltung umsetzen wolle, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Die Landesregierung hat sich mehrfach mit der Frage befasst, wie ein verfassungsgemäßer Zustand auf dem Sportwettenmarkt wiederhergestellt werden kann, und insoweit das Monopolmodell, das Lizenzmodell und eine vollständige Liberalisierung geprüft (Vgl. u.a. Landtag NRW, Haushalts- und Finanzausschuss, 25. Sitzung vom 14. Juni 2006, APr 14/223, S. 14 ff.). Die Systementscheidung bedarf schon im Hinblick auf ihre Auswirkungen einer sorgfältigen Abwägung und erfordert zudem eine Kooperation und Abstimmung mit den anderen Bundesländern. Bereits vor diesem Hintergrund kann dem Land Nordrhein-Westfalen jedenfalls derzeit nicht entgegengehalten werden, es wolle die normativen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht umsetzen."

OVG Bremen, Beschluss vom 07.09.2006 -1 B 273/06 -:

"Die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder haben sich alsbald nach Ergehen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf einen Maßnahmenkatalog verständigt, um gleichlautend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit Rechnung zu tragen (Tagung der Glücksspielreferenten der Länder am 27./28.04.2006, vgl. Schriftsatz des Senators für Inneres vom 18.08.2006). Im Bundesland Bremen sind folgende Maßnahmen ergriffen worden:

Einschränkung des Wettangebots

- Es werden keine Halbzeitwetten mehr angeboten. Livewetten werden ausgeschlossen.
- Der maximale Spieleinsatz wurde auf 250,00 Euro reduziert.

Einschränkung des Vertriebs

- Wetten über SMS sind seit dem 28.04.2006 nicht mehr möglich.
- Es gibt keine Wettmöglichkeiten in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit Sportveranstaltungen mehr.
- Es wird an einem Verfahren zur Verifikation der persönlichen Angaben des Wettkunden (Alter und Adresse) gearbeitet.

Einschränkung der Werbung

- Es gibt keine Oddset-Fernsehwerbung und keine Oddset-Bandenwerbung in Stadien mehr. In Bremen und Bremerhaven wurden bis Ende April 2006 alle Banden auf Sportplätzen demontiert.

- Die Rundfunkwerbung wurde bis auf weiteres ausgesetzt.
- Es wird keine Trikotwerbung geben.
- Die Straßenbahnbeklebung wurde Anfang Mai 2006 entfernt.
- Die alten Plakate und Informationsbroschüren wurden eingezogen und überarbeitet.
- Die Texte im Internet wurden überarbeitet.

Maßnahme zur Suchtprävention

- Auf allen Wettscheinen wurde ein Hinweis auf die Suchtgefahr aufgedruckt.
- Im Internet wurde auf der Homepage ein entsprechender deutlicher Hinweis angebracht.
- Es wird daran gearbeitet, die Mitarbeiter der Annahmestellen in die Suchtprävention einzubeziehen.
- Es wird an einem Kundenidentifikationssystem für die Annahmestellen gearbeitet.

Mit diesen Maßnahmen ist begonnen worden, das bestehende Wettmonopol im Bereich der Sportwetten konsequent an einer Bekämpfung der Wettsucht und an einer Begrenzung der Wettleidenschaft auszurichten. Das Bundesverfassungsgericht ist in einem Beschluss vom 04.07.2006 (1 BvR 138/05) für das Land Baden-Württemberg aufgrund von Erklärungen der zuständigen öffentlichen Stellen von einer korrekten Erfüllung der für die Übergangszeit geltenden Vorgaben ausgegangen. Verschiedene Obergerichte sind für ihre Bundesländer, jeweils unter Würdigung der dort ergriffenen Maßnahmen, zu demselben Ergebnis gelangt (für Bayern: VGH München, U. v. 10.07.2006 - 22 BV 05.457 und B. v. 03.08.2006 - 24 CS 06.1365; für Baden-Württemberg: VGH Mannheim, B. v. 28.07.2006 - 6 S 1987/05; für Hessen: VGH Kassel, B. v. 25.07.2006 - 11 TG 1465/06; für Nordrhein-Westfalen: OVG Münster, B. v. 28.06.2006 - 4 B 961/06). Das Oberverwaltungsgericht entnimmt den vom Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen vorgelegten Unterlagen, dass auch im Bundesland Bremen damit begonnen wurde, eine Konsistenz zwischen dem das Wettmonopol legitimierenden Gemeinwohlziel einerseits und der tatsächlichen Ausübung des Monopols andererseits herzustellen. Der Vorwurf der Antragsteller und des Beigeladenen, die ergriffenen Maßnahmen berührten allenfalls die Fassade, in Wahrheit sei nach wie vor das fiskalische Interesse für die Aufrechterhaltung des Wettmonopols bestimmend, ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die ergriffenen Maßnahmen, die sowohl am Wettangebot als auch am Vertrieb und der Werbung ansetzen und die Suchtprävention im engeren Sinne einschließen, sind nach Art und Umfang durchaus geeignet, einen effektiven Beitrag zur Eindämmung und Kanalisierung der Spiel- und Wettsucht zu leisten. Insgesamt ist festzustellen, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.03.2006 im Bereich der staatlich verantworteten Sportwetten jedenfalls im Bundesland Bremen, das im vorliegenden Verfahren allein Gegenstand der Prüfung sein kann, zu einer deutlichen Umsteuerung geführt hat."

BayVGH, Beschluss vom 03.08.2006 - 24 CS 06.1365 -:

"Auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse bestehen aber keine durchgreifenden Zweifel daran, dass der Freistaat Bayern ernsthaft gewillt ist, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in geeigneter Weise zeitnah umzusetzen und dies auch schon entsprechend in die Wege geleitet hat. Die von der Landesrechtsanwaltschaft Bayern mit Schriftsatz vom 14. Juli 2006 vorgelegten Unterlagen belegen das ernsthafte Bemühen der Staatsregierung, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an das staatliche Wettverhalten im Bereich der Sportwetten in der Übergangszeit zu entsprechen. Es besteht kein ernstlicher Zweifel daran, dass damit ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und der Bekämpfung der Wettsucht einerseits unter Ausübung des Staatsmonopols andererseits hergestellt wird (vgl. BVerfG a.a.O. Rdnr. 157) bzw. in weiten Teilen schon hergestellt wurde. Eine Erweiterung des Angebots staatlicher Wettveranstaltungen ist nicht erkennbar. Vielmehr wurden die Werbeaktivitäten des staatlichen Wettanbieters Oddset in erkennbarer und spürbarer Weise reduziert - anders als dies etwa bei privaten Wettanbietern der Fall ist. Eine über die sachliche Information zur Art und Weise der Wettmöglichkeit hinausgehende Werbung ist auch auf Dauer nicht beabsichtigt. Daneben bemüht sich die staatliche Lotterieverwaltung, aktiv über die Gefahren des Wettens aufzuklären und durch weitere Maßnahmen der Gefahr der Spielsucht vorzubeugen (z.B. Einführung einer Kundenkarte, Ausschluss Minderjähriger, Angebote zur Suchtprävention etc.). Der Freistaat Bayern hat damit die erforderlichen Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gezogen. Diese Einschätzung deckt sich mit der vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 31. März 2006 (1 BvR 1840/05) getätigten Aussage, wonach „aufgrund entsprechender öffentlicher Verlautbarungen der zuständigen Stellen des Freistaats Bayern davon auszugehen ist, dass schon während der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung eine konsequente Ausrichtung der vom Freistaat Bayern verfolgten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Begrenzung der Wettsucht stattfinden wird“. Dort werden auch die maßgeblichen Mitteilungen der staatlichen Stellen in Bayern genannt (siehe weiterhin: Pressemitteilungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern Nr. 122/06 sowie des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen Nr. 075/2006, jeweils vom 4. April 2006)."

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt

BVerfG, Beschluss vom 07.12.2006 - 2 BvR 2428/06 -:

"Nicht zu beanstanden ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, das Land Nordrhein-Westfalen habe bereits entsprechend den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft einerseits und der tatsächlichen Ausübung seines Monopols andererseits hergestellt. Der angegriffene Beschluss des Oberverwaltungsgerichts legt ausführlich dar, welche Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen auf dieser Grundlage ergriffen worden sind, und erwähnt hier die Einschränkung der Wettgegenstände und der Werbung, die Begrenzung der Vertriebskanäle und Angebote zur Suchtprävention. Das Oberverwaltungsgericht zieht daraus den Schluss, dass die derzeitige Rechtslage und Verwaltungspraxis den Anforderungen genüge, die das Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung aufgestellt habe. Dies begegnet keinen Bedenken. Der Beschwerdeführer setzt der Wertung des Oberverwaltungsgerichts lediglich seine eigene Einschätzung der Sach- und Rechtslage entgegen."

BVerfG, 2 BvR 2023/06 vom 19.10.2006, Absatz-Nr.19,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20061019_2bvr202306.html>:

Nicht zu beanstanden ist die Annahme der Verwaltungsgerichte, der Freistaat Bayern habe bereits entsprechend den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 ein Mindestmaß an Konsistenz zwischen dem Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft einerseits und der tatsächlichen Ausübung seines Monopols andererseits hergestellt. Der angegriffene Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs legt ausführlich und unter Angabe zahlreicher Belege dar, welche Maßnahmen der Freistaat Bayern auf dieser Grundlage ergriffen hat, und erwähnt hier die Einschränkung der Werbung, die aktive Aufklärung über die Gefahren des Wettens, die Einführung einer Kundenkarte, den Ausschluss Minderjähriger und Angebote zur Suchtprävention. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zieht daraus den Schluss, dass die derzeitige Rechtslage und Verwaltungspraxis den Anforderungen genügt, die das

Bundesverfassungsgericht für die Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung aufgestellt hat. Dies begegnet keinen Bedenken. Der Beschwerdeführer setzt der Wertung des Verwaltungsgerichtshofs lediglich seine eigene Einschätzung der Sach- und Rechtslage entgegen.

Wortgleiche Entscheidungen:

- BVerfG, Beschluss vom 19.10.2006 - 2 BvR 2039/06 - und
- BVerfG, Beschluss vom 19.10.2006 - 2 BvR 2067/06.

BVerfG, 1 BvR 138/05 vom 4.7.2006, Absatz-Nr. 18,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060704_1bvr013805.html:

"Nach den Erklärungen der zuständigen öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg soll schon während der Übergangszeit eine konsequente Ausrichtung der vom Land veranstalteten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht stattfinden (vgl. Pressemitteilung des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 7. April 2006 "Baden-Württemberg zieht Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sportwettenmonopol"; Pressemitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 7. April 2006 "Schnelle Konsequenzen bei illegalen Sportwetten")."

BVerfG, 1 BvR 1840/05 vom 31.3.2006, Absatz-Nr. 5,

http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060331_1bvr184005.html:

"Insoweit ist aufgrund entsprechender öffentlicher Verlautbarungen der zuständigen Stellen des Freistaats Bayern davon auszugehen, dass schon während der Übergangszeit bis zu einer Neuregelung eine konsequente Ausrichtung der vom Freistaat Bayern veranstalteten Sportwetten am Ziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Begrenzung der Wettsucht stattfinden wird (vgl. Pressemitteilung Nr. 112/06 des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 28. März 2006; Pressemitteilung Nr.066/2006 des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen vom 28. März 2006; Aktuelle Mitteilung der Staatlichen Lotterieverwaltung vom 28. März 2006, www.lotto-bayern.de)."

LVerfG LSA (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt), Urteil vom 08.02.2007 - LVG 19/05 -, Absatz-Nr.54 f.,

<http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de/?index=17&year=2007&text=608> :

"Den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Übergangszeit (BVerfG, DVBl. 2006, 625 [631]) kommt das Land nach. Laut einer Pressemitteilung der Lotto-Toto-GmbH Sachsen-Anhalt vom 06.06.2006 ist der Zugang zu den Wetten durch das Internet aus Jugendschutzgründen durch ein Anmelde- und Bestätigungsverfahren gesichert - Gleiches ist für den normalen Verkauf vorgesehen -, der Wetteinsatz der ODDSET-Wette auf 300,00 € pro Woche begrenzt worden, Banden- und Fernsehwerbung wurden eingestellt, Spielscheine und -quittungen bekommen einen Hinweis auf die Suchtgefährdung, und an den Verkaufsstellen liegt Informationsmaterial zur Suchtprävention gut sichtbar aus. Damit ist unabhängig von der Frage, ob die Erfüllung der Maßgaben für die Übergangszeit „Bedingung“ für die Weitergeltung des Monopols während der Schwebezeit ist oder ob die Maßgaben lediglich selbständig verlangt werden können (dazu: Dietlein, a. a. O.; S. 311) jedenfalls für Sachsen-Anhalt sichergestellt, dass das bisherige Recht übergangsweise weiter anwendbar ist."



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.bmw.de
BEARBEITET VON Christina Jäckel
TEL +49 30 18615 63 53
FAX +49 30 18615 53 79
E-MAIL 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
- 3b. Niedersächsische Staatskanzlei, Referat 302, 30169 Hannover
Tel.: 0049-511-120-4655, Fax: 0049-511-120-4699, Email: 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 suchtgefährdend 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

Mitteilung
der Regierung der Bundesrepublik Deutschland
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
vom 6. Juli 2007

hier: Vorwurf des Verstoßes gegen Grundfreiheiten, gegen die RL 97/36/EG und gegen EG-Wettbewerbsregeln durch den Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen

Bezug: Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 14. Mai 2007 (Az. MARKT.E2/KD/dd D (2007) 5757)

Die Bundesregierung beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften folgendes mitzuteilen:

Die Europäische Kommission wirft in ihrer Stellungnahme vom 14.05.2007 einige Fragen zum Inhalt und zur Auslegung des notifizierten Entwurfs eines Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland auf und regt ein Gespräch zur Klärung dieser Fragen an. Dieses Gesprächsangebot wird von deutscher Seite begrüßt; die Abstimmung eines Gesprächstermins ist bereits eingeleitet worden.

Zur Vorbereitung und zur Erleichterung des Treffens zwischen den Kommissionsdienststellen und den zuständigen deutschen Behörden ist vorab bereits auf Folgendes hinzuweisen:

1. Der Entwurf des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) ist mit Schreiben vom 21.12.2006 entsprechend der *Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften sowie Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG*, notifiziert worden. Die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22.03.2007 ist von der Bundesregierung mit Schreiben vom 24.04.2007 beantwortet worden. Dabei ist der Kommission mitgeteilt worden, dass an den von der Kommission überprüften Vorschriften des Entwurfs des Glücksspielstaatsvertrags festgehalten werden soll und diese Vorschriften deshalb als endgültige Fassung des Regelungsentwurfs mitgeteilt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat damit sämtliche Pflichten erfüllt, die ihr nach der *Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften sowie*

Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft 98/34/EG, geändert durch Richtlinie 98/48/EG, obliegen.

2. Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 10.04.2006 (SG-Greffe (2006)D/201648) das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2003 / 4350 eingeleitet. In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 23.03.2007 (SG-Greffe (2007)D/201377) hat sie den ersten Verfahrensschritt wiederholt, weil sie sich in ihrer ersten Aufforderung vom 10.04.2006 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. Die ergänzende Aufforderung vom 23.03.2007 berücksichtigt neben der Bestimmung des § 284 Strafgesetzbuch (StGB) zwar 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, dessen Umsetzung durch die Länder und die staatlichen Veranstalter hat die Kommission nicht bewertet. 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 Rn. 149 ff. des Urteils vom 28. März 2006 festgesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Übergangszeit erfüllen.

Die Bundesregierung hat daher in ihrer Mitteilung vom 22.05.2007 darauf hingewiesen, dass das Vertragsverletzungsverfahren auf Grundlage einer überholten Rechts- und Sachlage betrieben wird. Sie hat sich zuversichtlich gezeigt, dass die Kommission bei einer an der tatsächlichen Rechts- und Sachlage orientierten Betrachtung der Sportwettensituation in Deutschland einschließlich der zugrunde liegenden Ziele 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.

3. In der Stellungnahme vom 14.05.2007 gibt die Kommission Hinweise zu
- Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs,
 - Werbebeschränkungen,
 - Begrenzung der Verkaufsstellen – Beschränkungen der Vertriebswege und
 - Wettbewerbsbeschränkungen.
- a) Bezüglich der gerügten Beschränkung des freien Kapitalverkehrs scheinen folgende Klarstellungen über den Inhalt und die Reichweite des deutschen Rechts geboten:

Die Kommission verweist auf § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV; danach kann die Glücksspielaufsichtsbehörde insbesondere Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel untersagen. Nach Meinung der Kommission bedeutet dies, dass ein deutscher Staatsbürger, der sich kurzzeitig in einem anderen Mitgliedsstaat aufhält, nicht seine deutsche Kreditkarte verwenden könnte, um ein Glücksspiel im Internet zu bezahlen, wenngleich dieses nach dem Recht des betreffenden Mitgliedsstaates erlaubt ist. Die Kommission übersieht dabei, dass weder der Glücksspielstaatsvertrag noch § 284 StGB es deutschen Spielern verbietet, im Ausland an Glücksspielen teilzunehmen. Daher kann in solchen Fällen ein unerlaubtes Glücksspiel im Sinn der Legaldefinition in § 4 Abs. 1 Satz 2 GlüStV nicht vorliegen. Dies ist aber Voraussetzung der Anordnungsbefugnis nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 GlüStV, die nur bei Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel eröffnet ist. Demnach geht die mehrseitige Reflexion über Beschränkungen des freien Zahlungsverkehrs in solchen Fällen in die Leere. Das deutsche Recht enthält sich – entgegen der Annahme auf S. 3 oben - jeder Regelung zu Glücksspielen im Ausland.

b) In den folgenden drei Punkten bestehen seitens der Kommission offenbar Unsicherheiten über die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts. Die Vorschriften könnten in der von der Generaldirektion angenommenen Auslegung "möglicherweise" gegen EU-Recht verstoßen (vgl. die Stellungnahme der Kommission auf S. 4 oben, S. 5 unten, S. 6 unten, S. 7 oben und unten), bestimmte Aspekte bedürften der Klärung (S. 4 oben, S. 5 Mitte). Daher erscheinen folgende Klarstellungen zum deutschen Recht geboten:

- So ist ein Widerspruch der Werbebeschränkungen im Glücksspielstaatsvertrag zu Regelungen der Fernsehrichtlinie ausgeschlossen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, der Begründung und der systematischen Auslegung der Vorschriften des Bundes und der Länder, die die Fernsehrichtlinie in nationales Recht umsetzen.
- Die europarechtlichen Überlegungen zur Begrenzung der Verkaufsstellen sind zumindest verfrüht. Noch steht nicht fest, in welcher Weise die Länder das Gebot einer Begrenzung der Annahmestellen in § 10 Abs. 3 GlüStV umsetzen. Vor allem aber wird der Unterschied übersehen zwischen
 - o den Annahmestellen der staatlichen oder staatlich beherrschten Veranstalter im Sinn des § 10 Abs. 2 GlüStV auf der einen Seite und
 - o den gewerblichen Spielvermittlern auf der anderen Seite.

Aus diesem Unterschied folgt ein Nebeneinander, wie es bereits in den Begriffsbestimmungen des § 3 Abs. 5 und 6 GlüStV zum Ausdruck kommt.

- Die Hinweise zu angeblichen Wettbewerbsbeschränkungen durch ein Erfordernis der "Lokalisierung" – das im Glücksspielstaatsvertrag nur bei der Übergangsvorschrift für Lotterieangebote im Internet in § 25 Abs. 6 Nr. 4 zu finden, aber offensichtlich nicht gemeint ist - sind ebenfalls erörterungsbedürftig.

Die zuständigen deutschen Behörden stehen den Kommissionsdienststellen für eine Erläuterung des Glücksspielstaatsvertrags und für eine Klärung der Zusammenhänge des nationalen Rechts gerne zur Verfügung.

Eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit im Bereich des Glücksspiels setzt stets eine Bewertung der Gefahren für glücksspielsüchtige oder gefährdete Spieler voraus. Ohne eine solche Bewertung kann das Gewicht dieses Belangs nicht zutreffend in die Abwägung eingestellt werden. Aus deutscher Sicht wäre es deshalb zu begrüßen, wenn auch die zur Beurteilung von Gesundheits- und Suchtgefahren zuständigen Dienststellen der Kommission an dem Gespräch teilnehmen und ihre Expertise zur Verfügung stellen könnten.